



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

**JUZGADO SESENTA Y CUATRO (64)
ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ - SECCIÓN TERCERA**

Bogotá D.C, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020)

JUEZ:	ALVARO CARREÑO VELANDIA
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
RADICACION No.:	110013343064-2017-00144-00
DEMANDANTE:	Josué Nelson Torres Trujillo
DEMANDADO:	Municipio de Choachi
ASUNTO:	FALLO PRIMERA INSTANCIA

**REPARACIÓN DIRECTA
SENTENCIA No. 77**

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia de primera instancia, en el proceso de la referencia.

I.- ANTECEDENTES

1.1.- LA DEMANDA

El señor Josué Nelson Torres Trujillo presentó mediante apoderado judicial el 11 de mayo de 2017, demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra el Municipio de Choachi, a efectos de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

"Se declare al Municipio de Choachi, responsable administrativa y patrimonialmente por los daños y perjuicios, causados al señor Josué Nelson Torres Trujillo, por la concesión de una licencia de construcción a favor del demandante, contraria a la normatividad vigente.

Solicitó el pago de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente futuro y lucro cesante, así:

Por daño emergente: i) La suma de dieciocho millones quinientos mil pesos M/te (\$18.500.000), que obedece a la contracción realizada por el señor Juan Faunert Quinceno Muñoz para la

construcción de la obra referenciada en los planos de la solicitud de la licencia de construcción.

Por concepto de lucro cesante: La suma equivalente a catorce millones cuatrocientos mil pesos m/cte (\$14.500.000), por concepto de cánones de seiscientos mil pesos dejados de percibir".

1.2.- HECHOS DE LA DEMANDA

Los hechos de la demanda vistos a folios 1 a 3 dl expediente, en los cuales el actor fundamenta sus pretensiones, se resumen a continuación:

-. El señor Josué Nelson Torres Trujillo mediante escritura de compraventa seiscientos ochenta y siete (687) de la Notaria Única del Círculo de Fómeque adquirió el bien inmueble identificado como LOTE TRES ubicado en la vereda de Resguardo Bajo, del Municipio de Choachí, identificado con la cedula catastral número 000000131306000 y matricula inmobiliaria 152-71438, que cuenta con 1.265.88 Mts2.

-. El señor Josué Nelson Torres Trujillo, radicó solicitud de licencia de construcción ante la Alcaldía Municipal de Choachí Cundinamarca para el predio identificado con cédula catastral número 000000131306000 y matrícula inmobiliaria 152-71438.

-. La licencia de construcción solicitada, fue concedida mediante resolución Administrativa No 130-26-026 del 14 de abril de 2015, por el Municipio de Choachí Cundinamarca, de acuerdo al plano presentado por la Arquitecta Yenny Díaz Cotrino y aprobada por el Municipio.

-. El 27 de marzo del año 2015, el señor Josué Nelson Torres Trujillo contrató con el señor Juan Faunert Quiceno Muñoz la construcción de la obra referenciada en los planos objeto de la solicitud de la licencia de construcción concedida por el Municipio de Choachí, por el valor de Veintisiete Millones Quinientos Mil Pesos Mcte (\$27.500.000.00).

-. El señor Josué Nelson Torres Trujillo estaba realizando la construcción de una casa de 100 mts2 dentro del lote en mención con el fin de percibir ingresos por cuenta de cánones de arrendamiento, a razón de seiscientos mil pesos mcte (\$600.000) mensuales.

-. El 14 de mayo del año 2015 la Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Choachí realizó visita al predio anteriormente descrito, quien, mediante documento de esa misma data ordenó la suspensión inmediata de

la obra (construcción de vivienda prefabricada), cuando la obra se encontraba construida en un 90%. Como consecuencia de lo anterior, el demandante se vio obligado a demoler la construcción.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.3.1. Municipio de Choachi (fls 62 a 69 C1)

Se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones del líbello, se pronunció sobre los hechos aducidos.

Indicó que el Municipio de Choachi no actuó de mala fe, ni vulneró el principio de confianza legítima pues en el otorgamiento de la licencia de construcción mediante resolución No. 130-26-026 del 14 de abril de 2015, se estableció en su artículo segundo que la construcción debería ejecutarse acatando lo establecido en la ley 1228 de 2008, que regula las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, y se identifican las distancias mínimas sobre las cuales no se pueden ejecutar obras.

En ese sentido, para el demandante era claro que la construcción que pretendía adelantar, debería conservar las fajas mínimas de retiro obligatorio.

Estableció que, el plano presentado en la solicitud de la licencia, fue aprobado con las siguientes observaciones: *"Las ventanas y puertas hacia los predio vecinos colindantes no son admitidas. Los voladizos de la fachada no deben superar los 0.60 mts que es lo autorizado en el esquema de ordenamiento territorial"*.

En todas las construcciones que se adelanten en la zona rural es de obligatorio cumplimiento la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales, en concordancia con la normativa nacional, los que deben ser construidos a una distancia no menor a 2 mts de la vivienda, por debajo del nivel de fuentes de aguas para consumo humano y con un área suficiente para la infiltración sin perjudicar los predios vecinos.

En el acta del 14 de mayo de 2015, ni en el oficio No. 130-24-02-31 del 26 de mayo de 2015, se le ordenó al demandante que debería demoler la obra, lo que se ordenó fue la suspensión de la misma, pero el señor Josué Nelson Torres Trujillo decidió de manera autónoma realizar la demolición.

Señaló que, nadie puede alegar su propia culpa, toda vez que a pesar de que en la licencia de construcción se le indicó que debería respetar las fajas mínimas establecidas en la Ley 1228 de 2008, no lo hizo y decidió demoler la

obra, pretendiendo que la administración le pague indemnización por un acto que ejerció de manera autónoma sin que mediara orden de la administración.

Señaló que el municipio actuó en sujeción lo dispuesto por el artículo 9 de la ley 1228 de 2008 y el párrafo primero del artículo 5 de la misma ley.

Fundamento su defensa en las siguientes excepciones:

Inexistencia de las razones por las cuales se demanda: La entidad no ha dado razones para que se le condene ni se acceda a pretensiones.

Inexistencia de responsabilidad de la entidad territorial demandada: No se ocasionó ningún tipo de perjuicio patrimonial al demandante, pues en la licencia se dejó claro que debía desarrollarse acatando lo establecido en la Ley 1228 de 2008.

Imposibilidad de realizar el pago de los perjuicios materiales y patrimoniales solicitados: No se puede acceder a estos pagos por prohibición expresa del artículo 4 de la Ley 1228 de 2008.

Buena fe de la administración municipal: La entidad actuó conforme lo dispuesto en la ley 1228 de 2008, artículo 65 de la ley 9 de 1989 modificada por la ley 388 de 1997, decreto 564 de 2006, decreto 1469 de 2010 y acuerdo municipal 05 de 2000.

Excepción genérica: Solicitó decretar de oficio cualquier otra excepción que se demuestre.

1.4.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 11 de mayo de 2017 y asignada a este Juzgado (fl. 42). Mediante auto del 26 de octubre de 2017 se admitió (fls. 51 a 53).

Mediante auto de fecha 26 de abril de 2018 se fijó fecha y hora para llevar a cabo audiencia inicial (fl. 111).

En la fecha y hora programada se celebró la audiencia inicial, fijándose el litigio en los siguientes términos:

“(…)

Encuentra el Despacho que la fijación del litigio se centra en establecer si el Estado a través de la ALCALDÍA DE CHOACHI es responsable administrativa y extracontractualmente de los perjuicios presuntamente ocasionados al demandante con motivo de haberle

concedido una licencia de construcción contraria a la normatividad vigente; en consecuencia determinar si existe lugar a condena por tal evento y si hay lugar al reconocimiento y pago de los perjuicios solicitados o si existe algún eximente de responsabilidad." (Folio 115 vto).

En audiencia de pruebas realizada el día 20 de junio de 2019, se dio por precluida la etapa probatoria, disponiendo en aplicación a lo previsto en el artículo 182 del CPACA, que las partes presentaran alegatos de conclusión por escrito (folios 161 a 162).

1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante (fls 165 a 172). Reiteró todo lo mencionado en el escrito de demanda y solicitó se despachen favorablemente las pretensiones de la demanda.

Señaló que, para el caso el Municipio de Choachi hizo incurrir en un error al demandante, cuando emitió la resolución No. 130-26-026 del 14 de abril de 2015, pues concedió la licencia de construcción y posteriormente selló la obra por no ajustarse a la Ley 1228 de 2008.

El Municipio de Choachi, no realizó el estudio técnico, jurídico ni arquitectónico a que se refiere el decreto 1077 de 2015, el Decreto 1469 de 2010, y al observar que la solicitud no cumplía con los requisitos, debió dar cabal cumplimiento a los procedimientos urbanísticos para que subsanaran las irregularidades presentadas, lo que no se hizo, motivando que el demandante demoliera su construcción.

La administración municipal no adelantó el procedimiento por infracción urbanística establecido en la ley 388 de 1997 modificada por la ley 810 de 2003, ni la revocatoria directa establecido en el ley 1437 de 2011, ni solicitó la revocatoria de su propio acto ante la jurisdicción.

Adujo que, tal y como lo dispuso en la contestación de la demanda, el acta de observaciones del plano no existió, lo que si existió fue un sello impuesto en la parte de atrás del plano, que decía observaciones, pero nunca se indicaron cuáles eran.

Estableció que, la administración municipal fue negligente al dejar al señor Josué Nelson Torres Trujillo sin ninguna posibilidad de defensa, pues no se inició actuación por infracción urbanística como lo dispone la norma.

Parte demandada (fl. 173-174). Se ratificó en los argumentos esbozados con la contestación de la demanda. Adujo que, en la licencia quedó plasmada la obligación del demandante del acatamiento a la ley 1228 de 2008, es decir, que debería conservar las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión.

Hizo hincapié en la prohibición del pago de indemnizaciones cuando se construya en las fajas o zonas reservadas contenida en el artículo 4 de la ley 1228 de 2008.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

Este Despacho es competente para decidir la presente acción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 155, numeral 6° y 156 numeral 6° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Planteamiento del caso

La parte actora adujo que la entidad demandada debe responder administrativa y patrimonialmente por los perjuicios ocasionados al demandante Josué Nelson Torres Trujillo, por la concesión de una licencia de construcción a favor del demandante, contraria a la normatividad vigente y por disponer posteriormente la suspensión de la obra que se adelantaba, cuando se encontraba en un porcentaje de ejecución del 90%

Por su parte, el Municipio de Choachi indicó que en la licencia de construcción otorgada al demandante se le indicó que debería respetar las fajas mínimas establecida en la Ley 1228 de 2008, lo que no hizo, conllevando que la administración municipal suspendiera la obra.

Manifestó el Municipio de Choachi que el señor Josué Nelson Torres Trujillo decidió demoler la obra unilateralmente, razón por la que la administración no debe pagar indemnización por un acto que ejerció de manera autónoma sin que mediara orden de la administración.

2.3. Del problema jurídico

Se concreta en dilucidar si le asiste responsabilidad patrimonial al Municipio de Choachi por haber otorgado la licencia de construcción al señor Josué Nelson Torres Trujillo mediante resolución No. 130-26-026 del 14 de abril de 2015 y posteriormente suspenderla por no ajustarse a la Ley 1228 de 2008.

Para resolver el problema jurídico se partirá de los siguientes:

2.4.- Hechos probados:

De las pruebas aportadas se tiene acreditado lo siguiente:

- El demandante Josué Nelson Torres Trujillo, es propietario del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 152-71438, ubicado en la vereda resguardo bajo del Municipio de Choachi, según se desprende del certificado de existencia y representación legal obrante a folios 15 a 18 del plenario, adquirido mediante escritura pública No. 687 de la Notaria Única de Fómeque (fl. 19-22).
- El Municipio de Choachi a través de resolución No. 130-26-026 de fecha 14 de abril de 2015, le concedió al señor Josué Nelson Torres Trujillo, licencia de construcción para el predio identificado con matrícula inmobiliaria 152-71.438 (fl. 23-26)
- El 14 de mayo de 2015, el Municipio de Choachi impuso al señor Josué Nelson Torres suspensión de la obra por incumplimiento al artículo segundo de la resolución administrativa No. 130.26-026 el 14 de abril de 2015, por la cual se le concedió la licencia de construcción, ya que no acató lo establecido en la Ley 1228 de 2008 por la cual se determinan las franjas mínimas de retiro (fl. 29).
- El Municipio de Choachi, mediante oficio No. 130-24-02-31 del 26 de mayo de 2015, le informó al señor Josué Nelson Torres Trujillo, que el 14 de mayo de 2015, la administración realizó visita a la obra encontrándose una infracción a la Ley 1228 de 2015, indicándole que el incumplimiento a la norma acarrearía las sanciones de Ley (fl 27-28).
- El señor Josué Nelson Torres Trujillo suscribió contrato de prestación de servicios para obra de construcción con el señor Juan Faunert Quiceno Muñoz para adelantar la obra en el predio con matrícula inmobiliaria 52-71438, por valor de \$27.500.000 (fl. 30-33).

2.5.- Caso concreto

2.5.1.- La nulidad como medio de control para controvertir la legalidad de la licencia de construcción

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen

del perjuicio alegado. En efecto, dicha Corporación ha indicado que la legalidad de un acto administrativo no puede debatirse a través de la acción de reparación directa, pues si bien podría coincidir en la naturaleza reparatoria con la de nulidad y restablecimiento del derecho, las dos difieren en la causa del daño, toda vez que la reparación directa, solo es procedente en los casos en los cuales el daño haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, mientras que la nulidad y restablecimiento del derecho es procedente si el origen del daño es un acto administrativo y se ataca o se reprocha la presunción de legalidad¹.

Respecto de la procedencia de la acción de reparación directa por los daños ocasionados por un acto administrativo cuando no se discute su legalidad, el Consejo de Estado ha sostenido:

*"La Sala ha reconocido la viabilidad de la acción de reparación directa por los perjuicios causados por la expedición de un acto administrativo cuya legalidad no se discuta en el curso del proceso, puesto que se reconoce que el ejercicio de la función administrativa ajustado al ordenamiento jurídico puede generar un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas que deben soportar todos los ciudadanos; como es evidente, en esta hipótesis la procedencia de la acción de reparación directa depende principalmente de la ausencia de cuestionamiento respecto de la legalidad del acto administrativo que generó los perjuicios alegados por la parte actora"*².

Para el despacho está claro que la resolución No. 130-26-026 de fecha 14 de abril de 2015 que concedió la licencia de construcción al demandante goza de legalidad, toda vez que no ha sido revocada por la administración, ni demandada en sede judicial, por lo que a la fecha estaría vigente. En consonancia con lo estudiado por el Consejo de Estado, en la sentencia antes transcrita no sería entonces la acción de reparación directa el medio de control para controvertir la legalidad del acto, sino la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues se reitera, también ha establecido el Consejo de Estado, que la acción a impetrar la determina el perjuicio causado, y no puede el actor escoger la acción a su acomodo, por estar el perjuicio ocasionado en la manifestación de la voluntad de la administración contenida en los actos administrativos que otorgaron la licencia de construcción. En este sentido se pronunció en providencia de fecha 23 de febrero de 2012, así:

¹ Sección Tercera. Sentencia del 26 de agosto de 2015. Radicación No. 6300123310002001135801 (30827) Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

² Sección Tercera. Sentencia del 3 de abril de 2013. Radicación No. 52001-23-31-000-1999- 00959-01 (26437) Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

" (...) Las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo sirven Para atacar conductas administrativas determinadas (sea un acto, un hecho, una omisión, una portación administrativa, un contrato estatal, entre otros-). De esta manera, teniendo en cuenta que son distintas las causas que originan el ejercicio de una u otra acción, es preciso señalar que cada una de estas tiene un objetivo diferente, razón por la cual el actor debe hacer un examen razonado al momento de escoger la acción adecuada, toda vez que tal decisión no debe ser arbitraria ni discrecional del extremo demandante. Esta Sección del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha dicho que la causa de los perjuicios determina la acción procedente. Si la causa de los perjuicios se origina en una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, en un acto administrativo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Si, por el contrario, la causa del daño es un hecho de la administración, una omisión, operación administrativa u ocupación de un inmueble, entonces la acción procedente es la de reparación directa y los presupuestos para su ejercicio serán los que especialmente establezca el ordenamiento jurídico para tal efecto (...)"³ (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Con base en lo anterior, se tiene entonces que el requisito para que proceda la acción de reparación directa contra un acto administrativo de carácter particular y concreto, se concreta en que se trate de un acto administrativo en donde no se discuta su legalidad, es decir, de una actuación legítima de la Administración, pero que, pese a esa legitimidad, el demandante soportó una carga excepcional o un sacrificio mayor que rompió la igualdad frente a las cargas públicas.

De igual manera, dicha Corporación ha sostenido que por excepción la acción de reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa, o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial.⁴

Bajo estas consideraciones la pretensión de la parte actora relacionada con la indemnización de perjuicios, causados al señor Josué Nelson Torres Trujillo, por la concesión de una licencia de construcción a favor del demandante por considerar que la misma es contraria a la normatividad vigente, no debe

³ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 23 de febrero de 2012. Exp. 2011-00466-01 MP Carlos Alberto Zambrano Barrera

⁴ Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2006. Radicación No. (21051) Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

ser controvertida a través del medio de control de reparación directa sino a través de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, encuentra el Despacho que la parte actora no solicitó la nulidad del acto administrativo que otorgó la licencia de construcción. En ese sentido, atendiendo el principio *iura novit curia*, el Juzgado analizará la responsabilidad atendiendo lo expuesto en los hechos de la demanda, en donde se indicó que, dada la ilegalidad y orden de suspensión de la licencia de construcción, el demandante se vio obligado a demoler la construcción, lo que a su juicio le causó perjuicios de carácter patrimonial.

2.6- El daño

Jurisprudencialmente, se ha entendido el daño antijurídico como *"la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho"*; o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona a pesar de que *"el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de "causales de justificación"*⁵.

Igualmente, ha señalado el H. Consejo de Estado:

*"... El daño es uno de los presupuestos o elementos que estructuran la responsabilidad del Estado, común a todos los regímenes (falla del servicio, presunción de falla, daño especial, trabajos públicos, etc), a tal punto que la ausencia de aquél imposibilita el surgimiento de ésta. Esto significa que no puede haber responsabilidad si falta el daño. Ahora bien, para que el daño sea resarcible o indemnizable la doctrina y la jurisprudencia han establecido que debe reunir las características de **cierto, concreto o determinado y personal**. En efecto, en la materia que se estudia la doctrina es uniforme al demandar la certeza del perjuicio. Tal es el caso de los autores Mazeaud y Tunc, quienes sobre el particular afirman: "Al exigir que el perjuicio sea cierto, se entiende que no debe ser por ello simplemente hipotético, eventual."*⁶ (Negrilla fuera del texto).

En el caso bajo estudio, el actor reclama los perjuicios derivados del otorgamiento y posterior suspensión de la licencia de construcción por parte del Municipio de Choachi, lo que originó que tuviera que demoler la totalidad de la obra.

⁵ Sentencia del 2 de marzo de 2000, expediente 11945.

⁶ Sección Tercera Consejero Ponente: Doctor RICARDO HOYOS DUQUE, 7 de mayo de 1998.

Así las cosas, se determinará si el perjuicio identificado cumple con los requisitos para que sea considerado como un daño a indemnizar por parte del Estado, frente al particular, la jurisprudencia ha dispuesto lo siguiente:

"(...) En este punto, resulta necesario precisar que el daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, se torna imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, ii) que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y iii) que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura.

El daño antijurídico es el primer elemento de la responsabilidad, toda vez que su existencia es requisito indispensable para que surja la obligación de reparar; así, corresponde al juez constatar -ante todo- que hay un daño, valorar si es o no antijurídico y, una vez estructurado, analizar la posibilidad de que sea imputable a la entidad demandada⁷.

En este orden de ideas, el Despacho analizará si el otorgamiento y posterior suspensión de la licencia de construcción constituyen un daño antijurídico, esto es una carga que no estuviese obligado a soportar.

Además, se analizará la incidencia de tales decisiones de la administración, frente a la demolición de la obra.

2.7- suspensión de la licencia de construcción como daño antijurídico

El Decreto 1469 de 2010 "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones", en su artículo 1º define las licencias urbanísticas en el siguiente sentido:

"Artículo 1º. Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-26-000-2008-00564-01(45256)

subdivisión de predios, **expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial**, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo.

Parágrafo. Las licencias urbanísticas y sus modalidades podrán ser objeto de prórrogas y modificaciones.

Se entiende por prórroga de la licencia la ampliación del término de vigencia de la misma. Se entiende por modificación de la licencia, la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas, arquitectónicas y estructurales y no se afecten espacios de propiedad pública.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. En los eventos en que haya cambio de dicha normatividad y se pretenda modificar una licencia vigente, se deberá mantener el uso o usos aprobados en la licencia respectiva."

Por su parte, el artículo 36 de la citada normativa especifica cuáles son los efectos de la licencias en el siguiente sentido.

Artículo 36. Efectos de la licencia. De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5° del Decreto-ley 151 de 1998, **el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.**

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y **producen todos sus efectos aun cuando sean enajenados.** Para el efecto, se tendrá por titular de la licencia, a quien esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción.

En el caso que el predio objeto de la licencia sea enajenado, no se requerirá adelantar ningún trámite de actualización del titular. No obstante, si el nuevo propietario así lo solicitare, dicha actuación no generará expensa a favor del curador urbano.

Parágrafo. Mientras estén vigentes las licencias urbanísticas los titulares de las mismas podrán renunciar por escrito a los derechos concedidos por ellas ante cualquier curador o la autoridad municipal o distrital competente para su estudio, trámite y expedición. En estos casos no habrá lugar a devolución de las expensas y para tramitar una nueva licencia deberán ajustarse a la reglamentación vigente al momento de la solicitud.

El curador urbano o la autoridad competente, expedirá sin costo el acto que reconoce la renuncia, contra el cual no procederá recurso, e informará por escrito de esta situación a los demás curadores urbanos del municipio y a la autoridad encargada de ejercer el control urbano.

El Consejo de Estado, se ha pronunciado, con relación a las características de la licencia de construcción, de la siguiente manera:

"(...) la licencia de construcción es un acto administrativo (i) que encierra una autorización de la autoridad competente, (ii) sujeto a un plazo establecido por las normas aplicables y (iii) a unas condiciones determinadas para el caso concreto, (iv) que habilita el desarrollo de esta particular actuación urbanística, (v) que origina una situación jurídica de carácter individual, (vi) **cuya validez está supeditada al ordenamiento jurídico en conjunto.** En esa medida cuando una licencia carece de algunos de los elementos axiológicos de todo acto administrativo o contraviene lo dispuesto en la ley o en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) respectivo es susceptible de declararse nula por el Juez de lo Contencioso Administrativo. Dada la relevancia de esta última normativa, la Sala debe resaltar la importancia del respeto del POT por las licencias expedidas por las autoridades urbanísticas".⁸

Por su parte, el Decreto Ley 19 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", hace referencia a la naturaleza de las licencias urbanísticas y dispone:

"ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril del dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00329-01 (AP)

. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

"1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición."

(...)

"7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados." (Negrilla y subraya fuera del texto)

Con todo, es claro que el otorgamiento de una licencia se realiza mediante un acto administrativo que se encuentra cobijado bajo el principio de legalidad, en tanto no sea anulado por la jurisdicción, así la licencia constituye un acto de carácter particular y concreto vinculante para el administrado,

que se confiere para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios. Que las mismas otorgan al beneficiario los derechos de construcción y desarrollo de acuerdo con las condiciones en que fue concedida, y que se encuentran sujetas a límites temporales.

En el artículo 99 de la ley 388 de 1997 dispone que las licencias de construcción se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y demás normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.

Siguiendo con la normatividad aplicable, el artículo 61 del Decreto 2150 de 1995 dispone que le corresponde a **los alcaldes distritales o municipales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control, durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento físico**, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos.

Así las cosas de la normatividad citada, se desprende que las licencias de construcción y de urbanismo, son actos administrativos de obligatorio cumplimiento y que las actuaciones urbanísticas que componen de una serie de acciones de parcelación, urbanización y edificación deben ajustarse al desarrollo urbanístico general autorizado en la licencia.

Con relación a la suspensión de obra, la Ley 810 de 2003, en su artículo 1 dispuso lo siguiente:

"El artículo 103 de la ley 388 de 1997, quedara así: Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

(...)

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.
(...)."

Ahora bien el inciso 4 del artículo 1° de la ley 810 de 2003 señala que la medida policiva de suspensión de obra tiene la finalidad de evitar que se adelante un desarrollo urbanístico contrario a la licencia, a las normas urbanísticas y al plan de ordenamiento.

En este sentido la imposición de la medida de suspensión de obra se justifica cuando existe una infracción urbanística en el evento en que se determine que el incumplimiento de las obras afecta la estructura sismorresistente, las redes de servicios públicos, la infraestructura vial, las áreas de cesiones y áreas para obras de espacio público y equipamiento, aprovechamientos y volumetrías básicas, el uso del suelo, metros de construcción, altura total de las edificaciones, número de unidades habitacionales, comerciales o de otros usos; caso en el cual es necesario suspender la construcción respectiva, para que el constructor adecue y ajuste su proyecto a la licencia, a la normatividad urbanística y al plan de arrendamiento territorial, si es el caso.

Para el caso materia de estudio, el Municipio de Choachi le concedió al señor Josué Nelson Torres Trujillo licencia de construcción a través de la resolución No. 130-26-026 de fecha 14 de abril de 2015 y en el artículo segundo del texto del acto administrativo se le indicó lo siguiente: (fl. 79-81)

ARTÍCULO SEGUNDO: La construcción deberá ejecutarse acatando lo establecido en la ley 1228 de 2008 "**por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones, la cual en su artículo 2° regula las distancias mínimas sobre las cuales no se pueden ejecutar obras:**

"Artículo 2° Zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional. Establézcanse las siguientes fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman parte de la red vial nacional:

1. Carreteras de primer orden sesenta (60) metros.
2. Carreteras de segundo orden cuarenta y cinco (45) metros.
3. Carreteras de tercer orden treinta (30) metros".

Entiéndase la disposición anterior como tal distancia distribuida en partes iguales en ambos costados de la vía, y medida desde el eje de la misma.

(...)"

Nótese que en el texto del acto administrativo la administración indicó que de conformidad con la Ley 1228 del 16 de julio de 2008, se debían respetar las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión para las carreteras del sistema vial nacional.

Ahora bien, la misma Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013, dispuso la prohibición de adelantar construcciones o mejoras en las áreas de exclusión de carreteras, así:

"Artículo 55. (...) Modifíquese el párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1228 de 2008 y adiciónese un párrafo 4° a dicha disposición.

El párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1228 de 2008, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. "El ancho de la franja o retiro que en el artículo 2° de la Ley 1228 de 2008 se determina para cada una de las anteriores categorías de vías, constituye zonas de reserva o de exclusión para carreteras, y **por lo tanto se prohíbe realizar cualquier tipo de construcción o mejora en las mencionadas zonas, salvo aquellas que se encuentren concebidas integralmente en el proyecto de infraestructura de transporte** como despliegue de redes de servicios públicos, tecnologías de la información y de las comunicaciones o de la industria del petróleo, o que no exista expansión de infraestructura de transporte prevista en el correspondiente plan de desarrollo.

(...)

Para los efectos de lo previsto en este artículo, se entienden como construcciones o mejoras todas las actividades de construcción de nuevas edificaciones o de edificaciones existentes, que requieran licencia de construcción y sus modalidades en los términos previstos en las normas vigentes sobre la materia.

(...)"

Lo que quiere decir, que así el texto de la licencia de construcción, no indicara que el señor Josué Nelson Torres Trujillo, debería respetar las zonas de exclusión por prohibición expresa contenida en la Ley 1228 de 2008, el administrado no podría realizar construcción alguna en la franja de retiro obligatorio.

De las normas relativas a las franjas de cesión, se desprende que las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión para las carreteras del sistema vial, constituyen zonas de reserva o de exclusión para carreteras, por lo que se prohíbe realizar cualquier tipo de construcción o mejora en las mencionadas zonas, salvo las concebidas integralmente en los proyectos de infraestructura, como puede ser el despliegue de servicios públicos; estando

prohibido la realización de construcciones o mejoras en favor de particulares, como lo pretendía el demandante.

En este sentido, es obligación de las autoridades locales y regionales el espacio público, de manera que se evite su uso inadecuado o invasión, garantizando la protección y conservación del espacio público en las zonas de terreno y fajas de retiro.

Les corresponde a los alcaldes iniciar las acciones administrativas, policivas y/o judiciales pertinentes, con el fin de obtener la restitución de las zonas mencionadas, invadidas o amenazadas; como sucedió en el caso bajo estudio y como lo ha sostenido el Consejo de Estado, respecto de la función de inspección, control y vigilancia urbanística de que gozan los alcaldes:

"[S]e tiene que a nivel constitucional, el artículo 313, numeral 7, fijó en los concejos municipales, "Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda [...] [E]l Decreto 2150 de 1995, en el artículo 61, radicó en los alcaldes municipales, directamente o a través de sus agentes, la vigilancia y control de las obras con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas de urbanismo, previsión que fue replicada por el Decreto 1052 de 1998, vigente para la época en que fue expedida la licencia de construcción [...] [S]e deduce que las administraciones municipales les asiste una función de control permanente, tanto durante la ejecución de las obras como de manera posterior a estas para efectos de garantizar el cumplimiento de las licencias de construcción. De igual modo, la herramienta principal para garantizar el cumplimiento de la normativa urbanística es la facultad sancionatoria cuando quiera que se desconozca, entre otras, los requerimientos contenidos en las licencias de construcción que consisten en la imposición de multas, suspensión de las obras y hasta la demolición de lo ya construido"⁹.(Negrilla del Despacho).

En cumplimiento de la facultad urbanística, el Municipio de Choachí, el 29 de diciembre de 2014, a través de la Oficina Asesora de Planeación, dentro del trámite de solicitud de licencia de construcción presentada por el señor Josué Nelson Torres Trujillo, requirió al antes citado, para que cumpliera con la normatividad urbanística, entre ellas la Ley 1228 de 2008, respecto de las fajas de cesión y ordenó suspender las obras inmediatamente hasta que se cumpliera con los requerimientos realizados (fl. 127).

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, Bogotá D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 05001-23-31-000-2010-02218-01(47803).

Se demostró en el plenario que el Municipio de Choachi, realizó visita de verificación al predio en donde se ejecutaba la obra solicitada por el señor Josué Nelson Torres Trujillo, el día 14 de mayo de 2015 (fl. 86), en la que el profesional de la oficina asesora de planeación advirtió el incumplimiento al artículo segundo de la resolución administrativa No. 130.26.026 del 14 de abril de 2015, razón por la cual ordenó la suspensión de la obra, y se le indicó al demandante que, debería acercarse a la Oficina de Planeación para resolver la situación; dejando plasmado en el texto del acta de visita lo siguiente:

"(...) Se impone al señor Josué Nelson Torres la SUSPENSIÓN INMEDIATA de la obra:

Construcción de vivienda prefabricada

Que se adelanta en la vereda resguardo por las siguientes razones:

Incumplimiento artículo segundo de la Resolución Administrativa No. 130.26.026 del 14 de abril de 2015, por la cual se concede licencia de construcción, ya que no acató lo establecido en la Ley 1228 de 2008, por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro".

Posteriormente la administración mediante oficio 130-24-02-31 señaló al señor Josué Nelson Torres Trujillo, las razones por las cuales se ordenó la suspensión de la obra, instándolo para que diera cumplimiento a la ley 1228 de 2008 (fl. 84-85).

Ahora bien no obra en el plenario, prueba alguna que dé cuenta de que el señor Josué Nelson Torres Trujillo, haya cumplido con el imperativo establecido en la Ley 1228 de 2008 y la orden impuesta en la licencia de construcción No. 130-26-026, respecto a las fajas mínimas de retiro obligatorio o área de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional; y tampoco obra prueba que dé cuenta que la administración municipal ordenara al demandante demoler la obra, frente a lo cual reclama la indemnización de perjuicios.

Así las cosas, es evidente que en este caso no se causó un daño antijurídico a la parte actora, pues ella, con fundamento en la licencia urbanística que le fue expedida, debió ejecutar su proyecto urbanístico, y atender el requerimiento realizado por la administración relacionado con las franjas mínimas de retiro obligatorio del área de exclusión, pero no lo hizo.

En vez de acatar dicho requerimiento el demandante motu proprio, demolió la obra que estaba construyendo, tal y como lo confesó en los hechos de la demanda, luego la construcción resultó frustrada por decisión propia del demandante más no por orden de la Alcaldía de Choachí, por lo que la

administración no obró contrario a la ley ni le impuso al demandante una carga que no estuviera obligado a soportar.

Si bien, la licencia de construcción es un mecanismo mediante el cual se otorga al propietario de un predio, los derechos de construcción y desarrollo de acuerdo con las condiciones previstas en dicha autorización¹⁰, ello no implica la existencia de un derecho inmutable ni absoluto, con el que se puedan desconocer normas de superior jerarquía, como lo ha señalado el Consejo de Estado:

*"Una licencia urbanística puede ser revocada o anulada total o parcialmente por ser contraria a las normas del respectivo POT o, en su caso, a las disposiciones de la UPZ (Unidad de Planeación Zonal) que desarrollan el planeamiento general. O puede también suceder que una licencia se otorgue para una obra específica y ello sea legítimo, pero que con posterioridad el uso que se le da al inmueble no sea compatible con las normas urbanísticas que se expidan con posterioridad; evento en el cual se tendrá que ajustar la actividad o realizarla en otro sector."*¹¹ (subrayas fuera del texto)

Lo anterior significa que, por el hecho de contar con la licencia de construcción, esa sola situación no conlleva a que el administrado pase por alto las demás normas urbanísticas, las leyes y el plan de ordenamiento territorial, pues su desconocimiento faculta a la administración para imponer las sanciones urbanísticas previstas en el Ley 810 de 2003, en procura de preservar el espacio público, las áreas de cesión obligatorias, y en todo caso garantizar que prime el interés general sobre el particular.¹²

En este orden de ideas, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 388 de 1997 modificada por la Ley 810 de 2003, los alcaldes o sus agentes, deben vigilar y controlar que lo dispuesto en la intervención de los predios y las obras sobre ellos ejecutadas cumplan lo dispuesto en la licencias urbanística respectiva y con las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, esta inspección se realizará mediante visitas técnicas periódicas durante y después de la ejecución de las obras, y se dejará constancia mediante acta firmada por el visitador y el responsable de la obra, como efectivamente sucedió en el caso materia de estudio.

En Conclusión, para el Despacho, ni el otorgamiento de la licencia de construcción; ni la suspensión de la obra impuesta por la administración

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 29 de abril de 2015, Exp. 25000-23-24-000-2011-00329-01 (AP).

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 29 de abril de 2015, Exp. 25000-23-24-000-2011-00329-01 (AP).

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA, Bogotá, D.C., cuatro (04) de junio de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 76001-23-31-000-2008-00844-02(43758).

municipal de Choachi, por desacato a lo ordenado en la licencia de construcción respecto a las fajas de retiro obligatorio, constituyen un daño, pues corresponde a cargas que el señor Josué Nelson Torres Trujillo, estaba en el deber de soportar. Lo anterior en razón a que los urbanizadores al tramitar la licencia de construcción quedan obligados a ceder gratuitamente al ente territorial zonas que conforman el espacio público, las cuales ya están definidas por la ley.

Así lo impone, el numeral 2º del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, que señala expresamente que las licencias para adelantar obras de construcción y de urbanización en terrenos urbanos, se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.

De otro lado, si en gracia de discusión se advirtiera la existencia de un daño por haberse tornado antijurídico, y se evaluara la responsabilidad de la administración, como lo sostuvo la parte actora, haciendo énfasis en que administración municipal vulneró la confianza legítima, se debe mencionar que respecto de la confianza legítima que la administración puede generar en los particulares, la jurisprudencia ha dicho que no toda actuación de la administración está llamada a crear una confianza en los administrados, pues existen casos en que dicha confianza resulta ser negligente imprudente o irreflexiva, y para el efecto concretamente la doctrina ha expresado:

"...en las relaciones jurídicas de derecho público también puede tener lugar ese tipo de "exuberancias irracionales", cuando el administrado deja de considerar la posibilidad de que sus expectativas legítimas resulten frustradas, confiando más allá de lo debido, esto es, incurriendo en exceso de confianza que desborda las fronteras de la racionalidad y la lógica". [...]

*"Cuando en la segunda parte hicimos mención **de la necesidad de que exista una base de confianza, es decir, unos hechos objetivos y concluyentes capaces de inducir el otorgamiento de ella, insistimos en señalar que sin la existencia de ese elemento, la confianza no es legítima y por ende, no es susceptible de ser protegida por el derecho**"¹³. (Negrilla del Despacho)*

Así las cosas, la actuación de la parte demandante respecto a la construcción adelantada, contraviniendo normas de imperativo cumplimiento del derecho urbanístico, conllevan a que el despacho no reconozca la existencia de un daño, por cuanto el Municipio de Choachi obró en acatamiento a las leyes 810 de 2003 y 1228 de 2008, lo contrario significaría ir contra el principio, conforme

¹³ Gabriel Valbuena Hernández, La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, pág. 485.

al cual nadie puede alegar su propia culpa en su favor¹⁴.

Con todo, el carácter imperativo de las licencias urbanísticas ha sido destacado por la doctrina así:

"Las licencias urbanísticas, en cuanto instrumento de intervención, se fundan de manera directa en los principios del control y la verificación previos a cualquier actuación que afecte los bienes protegidos por el ordenamiento jurídico territorial y urbanístico, en aras de garantizar el objeto, los propósitos y finalidades de este orden jurídico imperativo y en especial de los derechos subjetivos y de los colectivos o difusos de la comunidad en su conjunto en especial y de manera armónica de los unos con los otros".

"Esta actividad específica del poder público administrativo se reconduce, bajo consideraciones clásicas, en el denominado ejercicio de la policía administrativa o de funciones administrativas de control previo, en una visión moderna del asunto. En uno u otro caso, de todas maneras, con el propósito inconfundible de la preservación y el respeto al régimen imperativo de limitaciones".¹⁵ [Subrayado fuera de texto]

No puede el Despacho, tener por acreditado la creación de una confianza legítima por la conducta de la administración, como quiera que una normatividad de imperativo cumplimiento como es la Ley 1228 de 2008 establecía los fajas de retiro y la prohibición de construcciones y mejoras sobre las mismas, es evidente que no existió un daño antijurídico para la demandante, ni responsabilidad alguna de la administración municipal de Choachi, comoquiera que fue el particular quien de manera imprudente y negligente inició una construcción, desconociendo las condiciones de la licencia de construcción otorgada.

Ahora bien, si se tuviera la demolición de la obra adelantada como el daño padecido por el demandante, debe tenerse en cuenta que fue un acto que voluntariamente realizó el actor a su cuenta y riesgo sin que mediara orden de la administración en dicho sentido.

Nótese que la administración lo que ordenó fue la suspensión de obra por no acatar la normatividad pertinente relativa a las franjas mínimas de retiro obligatorio del área de exclusión, actuación que no culminó con la orden de demolición de la misma. Se reitera, fue el demandante quien decidió no dar cumplimiento al requerimiento hecho, y por el contrario, demolió

¹⁴ Recientemente esta misma Sala ha negado las pretensiones indemnizatorias pretendidas, dando aplicación al mismo principio. En esa oportunidad también se pretendía la indemnización derivada del derribamiento de una valla ordenada de manera irregular por la Administración de un municipio; sin embargo, se constató que tal valla publicitaria había sido colocada ilegalmente por el demandante, motivo por el cual se rechazaron las pretensiones. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 12 de agosto de 2014 exp. 25052.

¹⁵ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ob cit pág. 71 y 55.

unilateralmente la obra que estaba adelantando en virtud de la licencia concedida.

Es decir, que, si se tuviera la demolición de la obra como el daño invocado, el mismo no sería imputable a la administración, sino al mismo demandante, configurándose incluso un eximente de responsabilidad.

En este orden de ideas, el problema jurídico, tendrá que resolverse negativamente, como quiera que, al no haberse demostrado la antijuridicidad del daño; por el contrario, su juricidad, se evidencia la ausencia del primer elemento de la responsabilidad, en consecuencia, se torna inane examinar la existencia de los demás elementos y tratar de precisar si ese daño le es imputable a la entidad demanda.

Si en gracia de discusión se aceptara que el daño lo constituye la demolición de la obra, el mismo no sería imputable al municipio de Choachí, sino al mismo demandante como quedó visto.

2.8-. Costas y agencias en derecho

Se proferirá sentencia de condena en costas.

Respecto de las denominadas agencias en derecho, su tarifa se encuentra fijada en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura. Así, en materia de lo Contencioso Administrativo, las agencias en derecho se encuentran señaladas en el numeral 1 ordinal i fijándose para los procesos declarativos en general en primera instancia **con cuantía**, entre el 4% y el 10% de lo pedido.

Ahora bien, en concordancia con el artículo 2º del Acuerdo en mención, la determinación de las agencias *"tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites."*

Es por lo anterior, que el Despacho fijará como agencias en derecho el cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda negadas en el fallo.

En consecuencia, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley,

VI FALLA:

PRIMERO: **NEGAR** la totalidad de pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones sentadas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante, y fijar como agencias en derecho a favor del Municipio de Choachi, el cuatro por ciento (4 %) de las pretensiones de la demanda, negadas en el presente fallo.

TERCERO: La presente sentencia se notifica de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO: Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

QUINTO: **ORDENAR** la devolución del saldo de los gastos a favor de la parte actora, si los hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
Juez

MS