

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 6**

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja,

MEDIO DE CONTROL: SIMPLE NULIDAD

DEMANDANTE: MUNICIPIO DE TINJACÀ

DEMANDADO: AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÌA

RADICACION: 15001 3333 009 2017 00178 01

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada, contra el fallo de fecha 28 de agosto de 2018, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en el que accedió a las pretensiones de la demanda presentada en ejercicio del medio de control de simple nulidad impetrado por el MUNICIPIO DE TINJACÀ contra el señor ALMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÌA.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda: Por conducto de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de simple nulidad, el MUNICIPIO DE TINJACÀ, solicitó ante ésta jurisdicción que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución No. 003 de 13 de marzo de 2014, "*Por la cual se concede una licencia de parcelación*" y resolución No. 004 de 22 de marzo de 2014 "*Por la cual se concede una licencia de*

construcción en la modalidad de obra nueva”.

Como fundamento de sus pretensiones, expuso, que:

(i) El Secretario de Planeación del municipio de Tinjacá, profirió la resolución No. 003 de 13 de marzo de 2014 concediendo a favor del señor ALMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, licencia con el objeto de permitir la **parcelación** del predio denominado "LA HERMITA" ubicado en la vereda Funza del ente municipal en mención; acto administrativo que fue notificado al interesado el 27 de marzo de 2014.

(ii) Posteriormente, el Secretario de Planeación del municipio de Tinjacá, expidió la resolución No. 004 de 22 de marzo de 2014, mediante el cual concedió licencia para construcción de un condominio campestre a favor del señor ALMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, con el objeto de permitir la **construcción** del predio denominado "LA HERMITA" ubicado en la vereda Funza de dicho municipio; acto administrativo que no tiene parte resolutive, no define el objeto de la licencia, - no describe las unidades autorizadas ni tampoco establece los cuadros de áreas, -, y tiene constancia de notificación de la misma fecha del acto administrativo, pero no contiene constancia de ejecutoria.

(iii) Mediante resolución No. 2769 de 30 de octubre de 2014, CORPOBOYACÀ dispuso imponer medida preventiva a la constructora los ángeles, consistente en la suspensión inmediata del proyecto de construcción de cabañas campestres, hasta tanto se realizara la restitución del drenaje natural intermitente denominado dentro de la cartografía SIAT como NN, ubicado en el sector norte del lote donde se pretende construir el condominio "Entre Rocas", en el predio denominado "LA ESPERANZA" de la vereda Funza del municipio de Tinjacá.

(iv) Mediante resolución No. 2108 de 13 de julio de 2016 proferida por CORPOBOYACÀ *"por medio de la cual se decide un trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio"* ordenó el levantamiento de la medida preventiva impuesta mediante resolución No. 2769 de 30 de octubre de

2014, e igualmente, dispuso notificar de dicho acto administrativo al municipio de Tinjacá, a efectos que evaluara las condiciones técnicas del proyecto urbanístico "Entre Rocas", el cual contaba con licencia de construcción otorgada mediante resolución 004 de 22 de marzo de 2014 y se sometiera al Consejo de Gestión de Riesgo del municipio para evaluar los riesgos que pueden derivarse.

(v) Conforme a lo anterior, mediante acta 003 levantada en la sesión del Consejo de Gestión de Riesgo municipal celebrada el 27 de julio de 2016, se efectuó la socialización de la Resolución No. 2108 de 2016 y se sometió a discusión la viabilidad de la licencia de construcción otorgada mediante resolución No. 004 de 22 de marzo de 2014, llegando a la conclusión que el terreno en el cual se pretende desarrollar la obra, es un área donde se presentan fenómenos naturales propensos a efectos erosivos en los suelos, razón por la cual debía solicitarse un concepto técnico ambiental especializado y confrontarlo con los usos del suelo establecidos en el EOT municipal vigente para determinar la viabilidad de la renovación de la licencia de construcción o por el contrario, revocar la misma.

(vi) Al determinarse la no viabilidad del proyecto denominado "Entre Rocas", no sólo por la inestabilidad de los suelos sino por haber determinado la ilegalidad de la Resolución No. 004 de 2014, el secretario de Planeación del municipio de Tinjacá expidió la resolución No. 018 de 15 de octubre de 2016, mediante el cual dispuso iniciar el procedimiento administrativo general tendiente a declarar la revocatoria directa de la resolución que concedió la licencia de construcción, no obstante, al notificar de la misma al beneficiario, señor ALMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, manifestó que no otorgaba consentimiento para el trámite de la revocatoria, lo que llevó al municipio a presentar el presente medio de control, demandando sus propios actos administrativos.

2.2.- La providencia apelada (fls. 176-183). Se trata de la sentencia de fecha 28 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en la que se accedió a las pretensiones de la demanda.

Para llegar a dicha decisión, la Juez *a quo* luego de referirse a los antecedentes de la demanda y a las pruebas obrantes en el proceso, resolvió el caso concreto señalando, en primera medida, que en el presente asunto resultaba procedente la solicitud de declaratoria de simple nulidad invocada por el libelista respecto de actos administrativos de contenido particular.

Posteriormente, la *a quo*, tomando como punto de referencia el decreto 1469 de 2010 y los requisitos allí establecidos respecto de la licencia de parcelación, advirtió que el documento allegado con la solicitud denominado "LOTEO" no tiene firma, amojonamiento, identificación de zonas verdes, ni se mencionan elementos de importancia ecosistémica; también encontró que los planos no cuentan con la firma de arquitecto y que no se tenía certeza al momento de la radicación de los documentos por parte del interesado, respecto de la prestación de los servicios públicos.

Aunado a lo anterior, adujo la juez de primera instancia, que dentro del expediente no obra prueba que acredite la citación a vecinos, o de la publicación en caso de no surtir el trámite de citación y de la fijación de la valla respectiva, resaltando que aun cuando en el álbum fotográfico allegado por el demandado que reposa en el informativo aparece registro fotográfico de un cartel de citación a terceros, lo cierto es que llamó su atención que dicha documental no reposara en los documentos oficiales con los que cuenta el municipio de Tinjacá.

Luego, hizo mención a la certificación de uso de suelos del predio identificado con número catastral 000000020452000, suscrita por el secretario de planeación del municipio de Tinjacá, en donde se consigna como uso principal la *"recuperación, restauración y protección"* y como usos prohibidos las *"Actividades intensivas por encima de la sostenibilidad y recuperación del recurso"* y que coincide con lo consignado en el EOT del municipio, de manera que el uso de suelo se tornaba incompatible con la construcción del condominio campestre.

Razones por las cuales, coligió la a quo que los actos administrativos acusados vulneraron algunas de las disposiciones normativas vigentes para el momento de su expedición, razón por la cual dispuso declarar su nulidad.

2.3 Del recurso de apelación (fls. 193-201) Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de la parte demandada la impugnó oportunamente bajo los siguientes argumentos:

- En primer lugar, precisó que el juez, al parecer, no dio valor probatorio a las consideraciones contenidas en la resolución 004 de 22 de marzo de 2014, en donde se detalla cada uno de los documentos aportados por el interesado con su solicitud.

Así, resaltó, de una parte, que en el cuerpo del aludido acto administrativo, se consigna que a la solicitud se adjuntaron los planos firmados por el arquitecto AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, lo que aduce, es indicativo del cumplimiento del mentado requisito y, a partir de lo anterior, señaló que la carga de la prueba asumida por la parte demandante resultó fragmentada e incompleta pese a demandar sus propios actos administrativos, con base en la ausencia de pruebas o en la pérdida de documentos al interior de la administración, de manera que ésta contraría sus propios actos en el entendido que no se puede sustentar la ausencia de firmas cuando el acto acusado claramente lo anuncia; en consecuencia, expuso la teoría de presunción de legalidad de los actos administrativos, para resaltar que los actos acusados revisten de legalidad.

De otro lado, sostuvo que, en la parte motiva de la resolución 004 de 2014, se plasmó que a la solicitud se allegó el respectivo plano de levantamiento topográfico y planos del proyecto arquitectónico de conformidad con las normas vigentes, lo que demuestra que en su oportunidad se aportó dicha documental técnica y en ese sentido, precisó que ante la claridad de dicha prueba, se procedió a construir la primera casa del proyecto realizándose una cuantiosa inversión.

Aunado a lo expuesto, señaló que en la Resolución No. 004 de 2016 se informa con claridad que se aportaron los requisitos relacionados con asuntos ambientales, dentro de los que se encuentran el proyecto de reforestación con especies nativas, el estudio del sistema de tratamiento de aguas residuales, el estudio de suelos y planos de manejo de aguas lluvias y residuales, documentos que guardan consonancia con el EOT del municipio respecto de los requerimientos ambientales para las áreas de parcelaciones rurales con fines de construcción de vivienda campestre., realizándose un correcto manejo de los elementos de importancia ecosistémica.

Finalmente, sobre el mencionado aspecto, precisó que la juez de primera instancia al encontrar duda respecto del documento relacionado con la recolección de residuos sólidos expedido por la empresa AGUATINJACÀ para el proyecto de vivienda, debió requerir al actor para que esclareciera sobre el particular, atendiendo el principio de carga dinámica de la prueba.

- En segundo lugar, respecto de la tesis expuesta por la juez de primera instancia relacionada con la falta de evidencia en el expediente administrativo del trámite de citación a vecinos e instalación de la valla, adujo el apelante que el juez de primera instancia dio mayor valor a la falta de pruebas en el expediente administrativo sobre dicho supuesto, y se abstuvo de valorar las radicadas con la contestación de la demanda en las que se constata el cumplimiento del aludido requisito.

2.4 Trámite de segunda instancia.

La apelación se admitió mediante auto del 16 de noviembre de 2018 (fl. 208), y por considerarse innecesaria la celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4º del artículo 247 del C.P.A.C.A., se ordenó por medio de auto de fecha 1 de febrero de 2019, correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión, y al Ministerio Público para que, si a bien lo consideraba, emitiera su concepto (fl. 212).

2.5 Traslado de alegatos de conclusión

2.5.1. Alegatos de conclusión de la parte demandada (fls. 226) El apoderado de la parte demandada reiteró los argumentos expuestos en la sentencia precisando que el juez de primera instancia vulneró el principio de buena fe, al no tomar en consideración que conforme a la parte motiva de uno de los actos administrativos acusados, la documentación allegada con la solicitud de licencia, fue presentada en debida forma, y se ajustó a los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para el efecto, verificado con el formato de revisión e información de proyectos y señaló que el hecho de que los documentos allegados no aparezcan en los archivos de la administración, de manera alguna puede ser tomado como un actuar ilegal por parte del demandado, pues itera, en la resolución acusada se enuncia que los mismos fueron allegados.

Aunado a lo anterior, que en la sentencia confundió los términos de la prestación del servicio público respecto de la certificación expedida por AQUATINJACÁ, dado que la misma refiere a la disposición de los residuos sólidos y no a la recolección de los mismos, hecho último que sí afectaría la prestación; interpretación errónea que se desvirtúa con la adecuada prestación de los servicios públicos en el condominio "Entre Rocas".

De otro lado, resaltó que el proyecto resulta compatible con el uso de suelo, en razón a que el UR 17 no limita la construcción de vivienda campestre y el UR 15 obliga a la reforestación de especies nativas, siendo allegado en su momento con la solicitud, el respectivo proyecto reforestación.

Finalmente, indicó que la incoherencia de la administración al demandar unos actos administrativos que habían otorgado licencia de parcelación y construcción al proyecto del demandante, desconoce el principio de confianza legítima que tienen los administrados sobre las acciones de la administración.

2.5.2. Concepto del Ministerio Público (fls. 230-234) El representante del ministerio Público delegado para el presente asunto, emitió concepto

solicitando se confirme la providencia recurrida; así, luego de referirse a los antecedentes del asunto y de precisar el marco jurídico aplicable al caso, señaló que al revisar las diligencias encuentra que los documentos anexos de la licencia de construcción no contienen la firma del profesional responsable, las áreas de vivienda agrupada, la zona común, las vías parqueaderos y zonas verdes no se encuentran debidamente amojonadas ni con indicación en coordenadas y en el plano no se identifican elementos de ecosistema. Aunado a lo anterior, resaltó la expedición de la resolución 2108 de 13 de julio de 2016 por parte de Corpoboyacá en el que consigna que la licencia de construcción se concedió en un área propensa a efectos erosivos del suelo y en consonancia, que dentro del EOT del municipio de Tinjacá, el área donde se pretende realizar el proyecto entre rocas, se encuentra ubicado en un "área de conservación de suelos y restauración ecológica" uso de suelo que se torna incompatible con la construcción del condominio campestre.

La parte demandante NO presentó alegatos (fl. 234).

III. CONSIDERACIONES

3.1.- Competencia:

De conformidad con el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia.

3.2 Problema Jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, deberá la Sala determinar, en primera medida, si el demandado, señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, allegó con la solicitud de licencia de parcelación y de construcción la documental exigida en los artículos 21 y 23 del decreto 1469 de 2010 y, de otro lado, si acreditó en debida forma el cumplimiento del requisito relacionado con

la citación a vecinos y la publicación de la valla respectiva que informe sobre el inicio de la respectiva solicitud de licencia, conforme a las previsiones del artículo 29 del decreto citado. Finalmente, deberá determinarse si del certificado de uso del suelo se puede concluir la viabilidad de este con el proyecto a construir.

3.3. Marco Jurídico.

3.3.1. De la posibilidad de la administración de demandar sus propios actos administrativos.

El artículo 88 del C.P.A.C.A. consagra el principio de la presunción de legalidad de los actos administrativos, en virtud de la cual, *"Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"*; acompasado a lo anterior, el artículo 91 *ibídem*, en su inciso primero, prevé que *"Salvo norma en contrario los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anuladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo"*.

La doctrina ha decantado en torno a esta teoría, que la presunción de legalidad es revisable y admite prueba en contrario, de manera que *"(...) no nos encontramos frente a una estricta e impenetrable presunción de derecho- juris et de jure-, sino ante una noble y amplia presunción de ley – juris tantum-, que admite probar o desvirtuar por los trámites determinados en la misma ley 1437 de 2011 la validez del acto en cuestión"*.¹.

Lo expuesto en precedencia permite determinar que los actos administrativos emitidos por la administración, revisten validez y pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, autoridad judicial que podrá declarar su nulidad, conforme a las causales anulatorias previstas en el artículo 137 del C.P.A.C.A, y con base en la

¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Primera Edición. Año 2017. Pág. 558.

causa petendi decantada en el concepto de violación del libelo demandatorio.

Ahora bien, la presunción de legalidad de los actos administrativos, claramente puede ser desvirtuada por la propia administración a efectos de procurar la aplicación del principio de legalidad en las decisiones adoptadas por los servidores públicos y de contera la prevalencia del derecho constitucional. Al respecto, tenemos que doctrinariamente, se conoce a la **acción de lesividad** como aquella invocada ante la autoridad judicial por parte de la administración en orden a impugnar sus propios actos administrativos, de suerte que la misma "(...) *se trata de una fórmula garantista del ordenamiento jurídico en manos de las entidades públicas respecto del control jurisdiccional de sus propios actos*"² .

Y es que, en virtud a lo dispuesto en el artículo 159 del C.P.A.C.A., la administración puede actuar como extremo demandante dentro de cualquier asunto contencioso, pero ello implica que la acción de demandar el propio acto por parte de las entidades públicas, se encuentra sometida a los requisitos, presupuestos de procedibilidad, presupuestos procesales y trámite y procedimiento propio de cada uno de los medios de control en el que se apoye la administración según su *causa petendi*.³

De manera que en los eventos en que la administración proceda a demandar su propio acto administrativo por cualquiera de los medios de control previstos para tal objeto – nulidad simple, cuando se invoque una pretensión de carácter objetivo, o nulidad y restablecimiento del derecho o nulidad electoral, en caso de que se persiga una pretensión subjetiva-, deberá ceñirse a los parámetros fijados en la norma contenciosa para su trámite

Precisada entonces la facultad de la administración de atacar la presunción de legalidad de sus propios actos administrativos, resulta

² Óp. cit, pág. 884.g

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 16 de octubre de 2014, exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02/01, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdezg.

pertinente precisar que el artículo 137 del C.P.A.C.A., consagra la facultad excepcional de demandar actos administrativos de carácter particular, entre otras razones, cuando con dicho libelo no se persiga el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero (numeral 1)

En ese sentido, y en un asunto con contornos similares al que en ésta oportunidad se debate, el Consejo de Estado en pronunciamiento de agosto del año 2014, sostuvo la tesis relativa a la procedencia de que la administración excepcionalmente demande en ejercicio del contencioso de nulidad simple, los actos administrativos por ella expedidos mediante los cuales hubieran otorgado licencias de construcción, **en aquellos eventos en que se busque la protección del ordenamiento jurídico en abstracto o desconozcan los planes de Ordenamiento territorial del ente territorial respectivo, aun cuando dichas manifestaciones de voluntad corresponden a actos administrativos de contenido particular y concreto, los cuales en principio deben abordarse bajo los parámetros propios del contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho**; sobre el particular, el Consejo de Estado precisó⁴:

*Frente al caso en estudio, la Sala considera que si bien la Licencia de Construcción es un acto de contenido particular y concreto en cuanto genera efectos vinculantes a particulares determinados, **pero si con su expedición se afecta el ordenamiento jurídico en abstracto, resulta viable promover la acción de simple nulidad con miras a establecer si se ajustó a las disposiciones urbanísticas previstas por el Plan de Ordenamiento Territorial, con miras a garantizar el interés general.***

Como el objeto de la presente demanda radica únicamente en la tutela del orden jurídico en abstracto, en aras de garantizar el interés general, el Alcalde de Santiago de Cali estaba legitimado para promover la acción de simple nulidad contra la licencia de construcción contenida en la Resolución CU1 – 0493 de 2002, expedida por la Curaduría Urbana 1 de Santiago de Cali.”

Interpretación que en ésta oportunidad comparte la Sala de decisión, en el entendido que la concesión de cualquiera de las licencias urbanísticas,

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección 76001-23-31-000-2004-02807-01 Primera. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Radicación. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

indefectiblemente implica la observancia no sólo de la normativa que regula tal procedimiento administrativo, sino también, su concordancia con los Planes o los Esquemas de ordenamiento Territorial⁵.

De suerte que su desconocimiento *per se* implica una afectación al orden jurídico y en ese sentido, **la declaratoria de su nulidad conllevaría a la prevalencia del interés general respecto de los derechos de los particulares**; y es que así lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-426 de 2002, al precisar la procedencia del contencioso de simple nulidad contra actos administrativos de carácter general o particular, en los siguientes términos:

"Bajo este entendido, consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros (...)".

En suma, la administración podrá invocar la declaratoria de simple nulidad de actos administrativos que concedieron licencia de construcción, cuando se persigue con dicha nulidad la prevalencia del interés general y la observancia del ordenamiento jurídico y siempre que no se pretenda reclamar algún tipo de pretensión subjetiva, pues de ser así, el medio de control procedente será el de nulidad y restablecimiento del derecho.

3.3.2. De la norma aplicable al presente asunto para resolver sobre la solicitud de licencia de construcción pedida por el señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA al MUNICIPIO DE TINJCÁ.

De las pruebas arrimadas al informativo se tiene que el demandado, señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, radicó el 12 de marzo de

⁵ La ley 1454 de 2011 en su artículo 2 define el ordenamiento territorial como "(...) un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

2014, solicitud para la construcción del condominio campestre en el predio denominado "LA HERMITA" ubicado en la vereda Funza del Municipio de Tinjacá (fl. 47).

Así las cosas, tenemos que la norma vigente para el momento en que el interesado- aquí demandado- radicó la solicitud, es 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."*

El artículo 2 del precepto citado, define la licencia urbanística como *"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 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"*; así mismo, el inciso segundo del artículo, prevé que la expedición de una licencia urbanística *"conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo"*.

De manera que dichas licencias urbanísticas, deben guardar armonía con los parámetros urbanísticos fijados en las diferentes normas de ordenamiento territorial del municipio, aspecto que indefectiblemente deberá ser observado por la autoridad municipal a la que le competa resolver sobre la solicitud.

A su turno, el artículo 2 del mentado Decreto, consagra dentro de las clases de licencias urbanísticas, entre otras, las de parcelación (numeral 2) y la de construcción (numeral 4).

Así, el artículo 5 *ibídem* define la **licencia de parcelación**, como la

"autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar acreditando la autoprestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes.

También se entiende que hay parcelación de predios rurales cuando se trate de unidades habitacionales en predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre.

Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal.

En todo caso, se requerirá de la respectiva licencia de construcción para adelantar cualquier tipo de edificación en los predios resultantes."

Por su parte, el artículo 7 del decreto 1469 de 2010, consagra la **licencia de construcción** como la *"autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación."* Dentro de las modalidades de licencia de construcción se encuentran, entre otras, la de obra nueva, prevista para *"(...) adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total."*

En ese orden de ideas, se precisa que el análisis del caso concreto, se abordará a partir de los requisitos expuestos en el aludido decreto en orden a solicitar las licencias de construcción y de parcelación y a exigir la citación a vecinos y citación a terceros.

3.4. Análisis del caso concreto

3.4.1. De los requisitos allegados por el señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA, para solicitar la licencia de parcelación y construcción del condominio campestre “entre rocas” en el municipio de Tinjacá.

Tomando en consideración el primero de los argumentos deprecados en el recurso de alzada, en virtud del cual, se asegura que el demandado allegó la totalidad de los documentos exigidos en el Decreto 1469 de 2010 para la solicitud de las licencias de parcelación y de construcción del condominio “entre rocas” del municipio de Tinjacá, la Sala determinará a partir del material probatorio obrante en el expediente, si los mismos fueron debidamente allegados o si contrario *sensu*, tal y como se indicó en el fallo apelado, no fueron radicados de manera completa y atendiendo los requerimientos definidos en dicha normativa.

Así, para iniciar el análisis tenemos que el artículo 15 del decreto 1469 de 2010, consagra en su parágrafo 1 que se entiende que una licencia urbanística se radica en legal forma, cuando a la fecha de su radicación, se allega **la totalidad** de los documentos exigidos en el aludido precepto; por su parte, el artículo 16 prescribe que *“presentada la solicitud de licencia, se radicará y numerará consecutivamente, en orden cronológico de recibo, dejando constancia de los documentos aportados con la misma”* y en caso de que la solicitud no se encuentre completa, *“se devolverá la documentación para completarla”*

Acompasado a lo expuesto, el artículo 21 *ibídem* enlista los documentos que **deben** acompañarse a **toda solicitud de licencia urbanística**; el artículo 23, enuncia los documentos adicionales que **deben adjuntarse a la solicitud de licencia de parcelación** y el artículo 25 precisa los **documentos adicionales a la licencia de construcción**.

A lo anterior, debe adicionarse que el artículo 15 en su parágrafo primero, consagra que ***tratándose de solicitudes de licencias de construcción y sus modalidades, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias***

urbanísticas, al momento de la radicación deberá verificar que los documentos que acompañan la solicitud contienen la información básica que se señala en el Formato de Revisión e Información de Proyectos adoptado por medio de la Resolución 912 de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Decantadas las exigencias documentales para la radicación de las licencias urbanísticas, y de manera específica, las definidas para las licencias de parcelación y construcción, procederá la Sala a revisar lo expuesto en el recurso de alzada, en los siguientes términos:

3.4.1.1. Tenemos que, de acuerdo a las pruebas allegadas al informativo, el señor ALMIKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, suscribió oficio **radicado el 12 de marzo de 2014** ante la secretaría de Planeación del municipio de Tinjacá, en el que enlista los siguientes documentos a efectos de solicitar el trámite de la licencia de construcción y urbanismo de 19 viviendas campestres en el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 072-83040, denominado "LA HERMITA" (fl. 1 cuaderno expediente administrativo):

1. Escrituras del predio y certificado de libertad;
2. Paz y Salvo municipal;
3. Copia de la cédula de ciudadanía;
4. Estudio de Suelos
5. Uso del suelo expedido por la Secretaría de planeación municipal del predio y
6. Planos arquitectónicos de la casa tipo, planos estructurales, planos hidrosanitarios y sistema de manejo de aguas residuales.

Además, se tiene que conforme al Formato único Nacional diligenciado el 12 de marzo de 2013, se indica que los tipos de licencia a solicitar son la licencia de parcelación y la licencia de construcción (fl. 2 cuaderno anexos), en el que indica como titular de la licencia, urbanizador y contratista y arquitecto proyectista, al señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA. **Cabe precisar que, dentro del mencionado documento, NO se señaló cuáles de los documentos exigidos para**

la concesión de las licencias solicitadas fueron allegados con la solicitud.

En ese orden de ideas, la Sala comparará los documentos exigidos en la normativa con los allegados con la mencionada solicitud, en los siguientes términos:

DOCUMENTOS COMUNES		
DOCUMENTO (Decreto 1469 de 2010 Artículo 21)	RADICACIÓN	OBSERVACIONES
Copia del Certificado de tradición y libertad de inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, expedido antes de un mes a la fecha de la solicitud	SI	No cumple requisito. Fue expedido el 10 de diciembre de 2013, es decir, por fuera del mes de la radicación de la solicitud -12 de marzo de 2013 (fl. 6 anexo 1).
Copia del documento de identidad del solicitante.	SI	Cumple con requisito (fl. 27 anexo 1)
Copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año, en relación con los inmuebles objeto de la solicitud.	SI	Cumple con requisito. (fls. 3-5 anexo 1)
La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un lindero en común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia.	SI	Cumple con requisito. Los predios colindantes se encuentran señalados en la escritura pública 1579 de la Notaría Primera del Círculo de Chiquinquirá. (fls. 22-26 cuaderno anexos)

DOCUMENTOS ADICIONALES LICENCIA DE PARCELACIÓN		
DOCUMENTO (Decreto 1469 de 2010 Artículo 23)	RADICACIÓN	OBSERVACIONES
Plano topográfico del predio, firmado por el profesional responsable, en el cual se indique el área, los linderos y todas las reservas, secciones viales, afectaciones y limitaciones urbanísticas debidamente amojonadas y con indicación de coordenadas, el cual servirá de base para la presentación del proyecto y será elaborado de conformidad con lo definido en el Plan de Ordenamiento	SI	No cumple con requisitos. No tiene la suscripción del profesional responsable. No se identifican las reservas, secciones viales, y limitaciones urbanísticas debidamente amojonadas. Tampoco se identifican en los planos allegados los elementos de importancia ecosistémica. (fls. 117-122 y 127-130 anexo 1)

Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás información pública disponible. En este plano también se identificarán claramente todos los elementos de importancia ecosistémica, tales como humedales y rondas de cuerpos de agua.		
Plano impreso del proyecto de parcelación, debidamente firmado por un arquitecto con matrícula profesional y el solicitante de la licencia, que contenga los predios resultantes de la parcelación propuesta si a ello hubiere lugar, debidamente amojonados y alinderados, según lo establecido en las normas vigentes y su respectivo cuadro de áreas, perfil vial y demás exigencias que establezcan las normas urbanísticas municipales o distritales, así como la legislación ambiental.		No cumple con requisitos. No se encuentra firmado por el arquitecto. Las zonas no se encuentran debidamente amojonadas. No se hace mención alguna a la legislación ambiental (fl. 123 cuaderno anexos)
Copia de las autorizaciones que sustenten la forma en que se prestarán los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, o las autorizaciones y permisos ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en caso de autoabastecimiento.	SI	No cumple los requisitos. Si bien se allegó certificado expedido por la gerente de AGUATINJACÁ S.A. en el que se indica que el predio objeto de la solicitud cuenta con servicio de agua (fl. 7 cuaderno anexos), la Empresa de Servicios públicos indicó que la disposición de residuos sólidos sólo se garantizará hasta el 30 de abril de 2014. (fl. Cuaderno anexos)
Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas parcelaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo. En estos estudios deberá incluirse el diseño de las	SI	No cumple con requisitos. De acuerdo a EOT el predio objeto de licencia, tiene como usos de suelo el siguiente: (fl. 86) : UR 17: Área para Distrito de conservación de suelos y Restauración Ecológica: áreas cuyos suelos han sufrido proceso de deterioro, ya sea natural o antrópico, diferente a la explotación minera, que justifica su recuperación con el fin de rehabilitarlos para integrar los

medidas de mitigación y serán elaborados y firmados por profesionales idóneos en las materias, quienes conjuntamente con el parcelador responsable de la ejecución de la obra serán responsables de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras de mitigación. En todo caso, las obras de mitigación deberán ser ejecutadas por el parcelador responsable o, en su defecto, por el titular de la licencia durante su vigencia.		suelos y ecosistemas de protección. Uso principal: Recuperación, restauración y protección, Usos compatibles: actividades conservacionistas de bajo impacto, investigación. Usos prohibidos: Actividades intensivas por encima de la sostenibilidad y recuperación. Sobre el particular, se allegó con la solicitud, plan de reforestación con especies nativas (fls. 35-43 anexos 1); sin embargo, en el mismo NO se expone de manera específica, cómo se conservará el carácter rural del predio y de qué manera se haría la intervención sobre el paisaje. Tampoco se especificó el manejo permanente de los residuos sólidos, pues AGUATINJACÁ S.A., certificó que la disposición de residuos sólidos sólo se garantizará hasta el 30 de abril de 2014. Aunado a lo anterior, el proyecto de reforestación allegado únicamente enuncia y describe los ecosistemas del área de estudio, pero NO se expone la forma como se adelantará la recuperación de los suelos y ecosistemas.
La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un lindero en común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia.	SI	Cumple con requisito. Los predios colindantes se encuentran señalados en la escritura pública 1579 de la Notaría Primera del Círculo de Chiquinquirá. (fls. 22-26 cuaderno anexos).

DOCUMENTOS ADICIONALES LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN		
DOCUMENTO (Decreto 1469 de 2010 Artículo 25)	RADICACIÓN	OBSERVACIONES
Para las solicitudes de licencia clasificadas bajo las categorías III Medía Alta Complejidad y IV Alta	SI	No cumple con los requisitos. Conforme al paz y salvo expedido por la Secretaría de Hacienda del

Complejidad de que trata el artículo 18 del presente decreto, copia de la memoria de los cálculos y planos estructurales, de las memorias de diseño de los elementos no estructurales y de estudios geotécnicos y de suelos que sirvan para determinar el cumplimiento en estos aspectos del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya, firmados y rotulados por los profesionales facultados para este fin, quienes se harán responsables legalmente de los diseños y estudios, así como de la información contenida en ellos..		municipio de Tinjacá, la superficie del predio objeto de licencia es de 9.500 metros, de manera que es una construcción de alta complejidad conforme a las previsiones del artículo 18 del decreto 1469 de 2010. En este caso los planos estructurales no vienen debidamente firmados por los profesionales.
Una copia en medio impreso del proyecto arquitectónico, elaborado de conformidad con las normas urbanísticas y de edificabilidad vigentes al momento de la solicitud debidamente rotulado y firmado por un arquitecto con matrícula profesional, quien se hará responsable legalmente de los diseños y de la información contenida en ellos. Los planos arquitectónicos deben contener como mínimo la siguiente información: a) Localización; b) Plantas; c) Alzados o cortes de la edificación relacionados con la vía pública o privada a escala formal. Cuando el proyecto esté localizado en suelo inclinado, los cortes deberán indicar la inclinación real del terreno; d) Fachadas; e) Planta de cubiertas; f) Cuadro de áreas.	SI	No cumple con requisito. Únicamente se allegaron los planos, pero no reposa documento que describa el proyecto arquitectónico; aunado a lo anterior, los planos allegados no se encuentran firmados por el arquitecto.
Diligenciamiento del Formato de Revisión e Información de Proyectos adoptado por medio de la Resolución 912 de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la norma que la adicione, modifique o sustituya.	NO	No cumple con requisito por cuanto NO fue radicado.

Copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año, en relación con los inmuebles objeto de la solicitud, donde	SI	Cumple con requisito. (fls. 3-5 anexo 1)
La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un lindero en común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia.	SI	Cumple con requisito. Los predios colindantes se encuentran señalados en la escritura pública 1579 de la Notaría Primera del Círculo de Chiquinquirá. (fls. 22-26 cuaderno anexos)

3.4.1.2. Pues bien, lo expuesto en precedencia, permite determinar que contrario a lo sostenido por el demandado en el recurso de alzada, NO se allegaron con las licencias de parcelación y de construcción del condominio “*entre rocas*” en el municipio de Tinjacá la totalidad de los documentos exigidos en el decreto 1469 de 2010.

Bajo el contexto probatorio citado, debe señalarse que en este punto, no resultan de recibo las afirmaciones expuestas por el demandado en el recurso de alzada, en relación a que debe colegirse que a las solicitudes se adjuntaron los planos debidamente firmados por el arquitecto ABAUNZA MEJÍA, pues así se anunció en la parte motiva de las resoluciones demandadas.

Y es que de manera alguna se puede colegir, como lo pretende del demandado, que el simple hecho de que en el cuerpo de los actos administrativos acusados se consigne que los planos que acompañaron las solicitudes de licencia de parcelación y de construcción, y la demás documentación para dar por satisfechos los requisitos exigidos para el efecto con base en la presunción de legalidad que revisten tales actos administrativos, pues, tal como se decantó en el marco normativo de ésta providencia, la administración puede rebatir ante la jurisdicción contenciosa la validez de sus propias decisiones, precisamente si las mismas se encuentran incursas en cualquiera de las causales anulatorias consagradas en el C.P.A.C.A. proceder desplegado en este escenario procesal por parte del municipio de Tinjacá, el cual se cimentó en el

desconocimiento de las normas en que debía fundarse la expedición de las resoluciones acusadas.

De otro lado, el demandado NO probó que, en efecto, las documentales que reposan en el expediente administrativo allegado por el ente territorial, estuviesen fragmentadas o incompletas.

Así, revisadas las diligencias, encontramos que la parte demandada, al allegar los documentos que tenía en su poder respecto del trámite relacionado con la solicitud de licencia de parcelación y de construcción – conforme a requerimiento probatorio realizado por la juez de primera instancia (fl. 82)- NO arrió elemento de convicción alguno del cual se pudiese colegir que los planos fueron radicados con la solicitud debidamente firmados por el arquitecto, como sería el caso de la constancia de radicación de toda la documental allegada con la solicitud y, aunado a lo anterior, en el expediente reposa radicación de solicitud de licencia de parcelación y construcción formulada por el señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA, de fecha 19 de noviembre de 2013 (fl. 92), sin que en la misma se enlisten cuáles fueron las documentales arriadas con dicho pedimento.

Sobre el particular, debe señalarse que de acuerdo a las previsiones del artículo 167 del C.G.P. incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que de ellas persiguen, presupuesto que en el *sub júdice* no se avizora, pues se itera, no se acreditó que se hubiese fragmentado el respectivo expediente administrativo, o tampoco se tachó de falsa la documental allegada ni mucho menos, se acreditó haberse adelantado alguna queja ante las autoridades respectivas, respecto de la pérdida de documentos a las cuales aduce.

Finalmente, coincide la Sala con la conclusión a la que arrió la juez de primera instancia, respecto al no cumplimiento del requisito tendiente a la disposición de los residuos sólidos, pues las documental arriada permitió determinar que el mismo sólo se podía garantizar hasta el mes

de abril de 2014, cuando es claro que, de acuerdo a las previsiones del artículo 23 del decreto 1469 de 2010 y con el uso de suelo asignado al área objeto de licencia, el cumplimiento de tal aspecto no está sujeto a ser atendido de manera temporal sino permanente.

En este punto de la motivación, resulta pertinente señalar que precisamente, el decreto 1469 de 2010 en su artículo 34 consagra un término de 45 días para resolver las solicitudes de licencias urbanísticas, tiempo suficiente para que en el presente asunto, la administración municipal hubiese verificado que el interesado allegara TODOS los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico vigente, con miras a la obtención de las licencias; no obstante, en el *sub júdice*, a pesar de las varias omisiones advertidas respecto de la documental requerida para la conceder los permisos pretendidos, el municipio de Tinjacá procedió a otorgar la licencia de parcelación el 13 de marzo de 2014 – mediante Resolución 003 de 2014 (fl. 45)- , esto es, al día siguiente en que se radicó por parte del señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA, la solicitud e igualmente, expidió la resolución de otorgamiento de licencia de construcción el 22 de marzo siguiente – Mediante Resolución 004 (fl. 47-49), sin hacer siquiera un requerimiento previo al interesado respecto de los documentos faltantes, lo que denota un actuar, cuando menos, irresponsable del servidor municipal competente para estudiar y conceder las licencias de urbanismo y construcción, razón por la cual se compulsará copia de esta providencia así como de los escritos de petición y de los actos administrativos de concesión de licencias de parcelación y de construcción con destino a los organismos de control, procuraduría provincial y fiscalía, para que, en caso de estimarlo pertinente, adelanten las investigaciones correspondientes.

En suma, lo expuesto en precedencia permite determinar que contrario a lo señalado por el apelante, no se allegaron todas las documentales requeridas para obtener la licencia de parcelación y de construcción del condominio “*entre rocas*” del municipio de Tinjacá, circunstancia que, claramente, daba lugar a atacar la legalidad de las resoluciones

demandadas, pues las mismas no se ajustaban a los presupuestos definidos para el efecto, en el Decreto 1469 de 2010.

3.4.2. De la citación a vecinos y la instalación de la valla respectiva para avisar a terceros.

Sobre el particular, cabe precisar que el argumento expuesto por el recurrente sobre el particular, radica en sostener que en el expediente reposa prueba – registro fotográfico- que da cuenta de que la valla informativa a la que alude el artículo 29 del decreto 1469 de 2010, fue debidamente instalada.

Pues bien, sobre el particular, debe señalarse que, en efecto, el artículo 29 del aludido decreto, establece dos trámites específicos, en orden a dar a conocer del trámite de licencias urbanísticas, a saber:

(i) La citación a los vecinos colindantes del inmueble, para lo cual, la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de licencias, citará a los vecinos colindantes del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud para que se hagan parte y puedan hacer valer sus derechos. En caso de que no se logre hacer la citación, se insertará un aviso en la publicación que para tal efecto tuviere la entidad o en un periódico de amplia circulación local o nacional y en los municipios en donde no fuere posible, se podrá hacer uso de un medio masivo de radiodifusión local.

(ii) La instalación de una valla, a cargo del peticionario de la licencia de parcelación, urbanización o construcción, de fondo amarillo y letras negras, con una dimensión mínima de un metro (1.00 m) por setenta (70) centímetros, en lugar visible desde la vía pública, en la que se advierta a terceros sobre la iniciación del trámite administrativo tendiente a la expedición de la licencia urbanística, indicando el número de radicación, fecha de radicación, la autoridad ante la cual se tramita la solicitud, el uso y características básicas del proyecto. (Parágrafo primero).

Precisado lo anterior y retomando el estudio del caso concreto, se tiene que a folio 94 y 95 de las diligencias, reposa registro fotográfico allegado por la parte demandada- y sin que fuera tachado de falso por la parte demandante-, en el que se muestra una valla denominada "CITACIÓN A TERCEROS", de fondo amarillo y en la que se consigna los datos relacionados con la radicación de la solicitud de parcelación y construcción de fecha 19 de septiembre de 2013.

No obstante, no reposa en el expediente prueba respecto a la valla relacionada con solicitud de parcelación y construcción radicada por el interesado el 12 de marzo de 2014 y que dio lugar a la expedición de los actos administrativos acusados (fls. 45 a 49), de manera que la misma no resulta conducente, para dar por satisfecho el requerimiento previsto al interesado en el artículo 29 citado.

Lo anterior, sin dejar de lado que dentro del plenario tampoco se avizora la citación a los vecinos colindantes por parte de la Secretaría de Planeación del municipio de Tinjacá, aspecto que desconoce la exigencia prevista en el artículo 29 del decreto 1469 de 2010.

Lo expuesto hasta este punto, resulta suficiente para despachar de manera desfavorable el segundo de los argumentos glosados en el recurso de alzada para rebatir la providencia recurrida.

3.4.3. De la viabilidad del proyecto de construcción del condominio "entre rocas" en el predio "LA HERMITA" con el certificado de usos de suelo.

Como argumento adicional expuesto por el recurrente en el recurso de alzada, se encuentra el orientado a sostener que el proyecto urbanístico que pretendía construir y que fue permitido por la administración municipal mediante los actos administrativos acusados, se ajusta a los usos del suelo.

En ese orden de ideas, debe precisarse respecto del ordenamiento del territorio municipal que, constitucionalmente está establecido que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley (Art. 287). Igualmente, siendo el municipio considerado como entidad fundamental de la división política- administrativa del Estado, le corresponde entre otras funciones, ordenar el desarrollo de su territorio (Art. 311), y regular la utilización, transportación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

En palabras del tratadista Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su libro *"Derecho Urbanístico- Legislación y Jurisprudencia"*, el objeto del territorio municipal y distrital es el complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la

población actual y las generación futuras⁶, y para ello, le fue otorgada al Concejo Municipal la función de "(...) **7.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.**" (Art. 313).

En desarrollo de los mandatos constitucionales fue expedida la Ley 388 de 1997, norma que prevé como uno de sus objetivos, el (...) "**3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad....**"(Art. 1º),igualmente, establece como principios del ordenamiento del territorio, entre otros, "*la prevalencia del interés general sobre el particular*" (Art. 2- num. 2 ibídem), y, como fines de la función pública del urbanismo, el atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad, propendiendo por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (Art. 3 ídem).

Para tal fin, la mencionada Ley estableció en el numeral 4º de su artículo 7º que de acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales, los municipios y los distritos "*deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente Ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.*"

Precisado lo anterior, memora la Sala, conforme a lo expuesto en el primero de los aspectos abordados en el acápite del caso concreto, que el predio objeto de licencia conforme al EOT del municipio- Acuerdo 025 de 2000-, tiene como uso de suelo el siguiente (fl. 86):

UR 17: Área para Distrito de conservación de suelos y Restauración Ecológica: áreas cuyos suelos han sufrido proceso de deterioro, ya

⁶ SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando, "Derecho Urbanístico. Legislación y Jurisprudencia", 2ª Edición, Pag. 233.

sea natural o antrópico, diferente a la explotación minera, que justifica su recuperación con el fin de rehabilitarlos para integrar los suelos y ecosistemas de protección. Uso principal: Recuperación, restauración y protección, Usos compatibles: actividades conservacionistas de bajo impacto, investigación. Usos prohibidos: Actividades intensivas por encima de la sostenibilidad y recuperación.

Y de otro lado, conforme a los actos administrativo acusados, tal y como se ha decantado a lo largo de este debate procesal, con las licencias solicitadas por el señor ABAUNZA MEJÍA se perseguía la parcelación y construcción de un proyecto de vivienda en la modalidad de obra nueva (fls. 45-49).

Pues bien, tomando en consideración lo expuesto, ha de indicar la Sala en primera medida, que el Municipio de Tinjacá procedió a conceder las licencias solicitadas por el interesado para llevar a cabo el proyecto urbanístico en mención, sin hacer algún tipo de estudio encaminado a determinar si el mismo resultaba compatible con el uso de suelo del área en el que se encuentra ubicado el predio, más aún, si se toma en consideración que la actividad principal a desarrollar en el sector, conforme al certificado de uso de suelo, es la de *"Recuperación, restauración y protección"*.

De manera que no bastaba con recibir el estudio de suelo allegado por el señor ABAUNZA MEJÍA con su solicitud (fls. 55-116 anexo 1), para dar por satisfecha la compatibilidad del proyecto con el uso de suelo, pues era necesario determinar que el mismo atendía los aspectos de conservación, recuperación y restauración exigidos en el EOT del municipio para establecer su viabilidad o no viabilidad; aspecto que colige la Sala, no se valoró por parte del ente municipal, si se toma en consideración que en dicho documento, no se hace algún tipo de referencia a la protección y restauración ecosistémica o ecológica del sector.

Aunado a lo anterior, ha de señalarse que el proyecto de reforestación de especies nativas arrimado con la solicitud (fls. 35-4 cuaderno anexo 1) y al que hace referencia el demandado en su escrito de apelación, no guarda la suficiencia para tener por satisfechos los aspectos definidos en los usos del suelo para la conservación del ecosistema, pues se itera, el documento allegado únicamente enuncia el ecosistema que conforma el sector en el que se encuentra ubicado el predio, sin que determine cuáles son las medidas a adoptar por parte de la constructora tendiente a lograr su conservación atendiendo las herramientas de planificación del municipio, diferentes a la siembra de cucunubo o dividivi (fl 39 anexo 1); medida que no es suficiente, considerando que el uso principal del área es de recuperación, restauración y reforestación.

Aunado a lo anterior, el mencionado documento de reforestación con especies nativas tampoco puede suplir o tener por atendido lo atinente a la identificación de los elementos de importancia ecosistémica, pues es claro que de conformidad con las prescripciones del artículo 21 del decreto 1469 de 2010, esta identificación debe darse en el plano y no en documentos adicionales o anejos al mismo; exigencia que claramente, permite determinar la observancia de los proyectos urbanísticos con los usos del suelo y con el EOT del municipio, en el entendido que los mismos deben atender la función social de la propiedad y garantizar la prevalencia del interés general.

Y es que, para el caso particular, no debe perderse de vista que mediante resolución No. 2108 de 2016, CORPOBOYACÁ, por medio del cual se decidió un trámite sancionatorio respecto del predio objeto de la licencia (fls. 23 a 26), se precisó que la licencia de construcción otorgada a favor del demandado, se concedió *"en un área donde se presentan fenómenos naturales propensos a efectos erosivos en los suelos- Concepto Técnico DH-694/2005- motivo por el cual se instará al municipio para que se someta la licencia de construcción al CONSEJO DE Gestión de Riesgo del municipio, para determinar su viabilidad y tomar las acciones correspondientes, con el fin de evitar a mediano y largo plazo, situaciones*

de emergencia pública por esta clase de construcciones, por posibles afectaciones al ambiente y los recursos naturales”

Precisión llevada a cabo por la autoridad ambiental, que reviste mayor importancia y rigorismo en orden a determinar la viabilidad del proyecto formulado con los usos del suelo.

Así las cosas, ante la omisión por parte del municipio de Tinjacá en orden a determinar la viabilidad del proyecto habitacional presentado por el señor ABAUNZA MEJÍA, conforme al EOT del municipio y a los usos del suelo permitidos y compatibles en el área, la Sala tampoco encuentra que el argumento deprecado por el demandado en el recurso de alzada de lugar a imponer la revocatoria de la providencia recurrida.

3.4.3. Conclusión

Como quiera que las resoluciones 003 de 14 de marzo de 2014 y 004 de 22 de marzo de 2014, fueron expedidas desconociendo las previsiones del Decreto 1469 de 2010, respecto a los requisitos para la solicitud de licencias de parcelación y de construcción y la publicación de la valla de citación de terceros, y adicionalmente, se expidieron sin determinar la viabilidad del proyecto, la Sala dispondrá confirmar la providencia recurrida.

3.5 De las Costas

La Sala condenará en costas y agencias en derecho en esta segunda instancia a la parte demandada, en virtud a que no prosperó su recurso de apelación. Según la regla establecida en el artículo 366 del C.G.P, corresponderá al Juzgado de primera instancia proceder de manera concentrada a su liquidación.

3.6. Otras determinaciones

- Se reconocerá personería a la abogada ANDREA LIZETH BEGAMBRE VARGAS, identificada con C.C. No. 1.054.680.503 de Moniquirá y T.P. No. 260749 del C.S.J. como apoderada del señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, de acuerdo al poder a ella otorgado (fl. 214).

- Se aceptará la renuncia del poder presentado por el abogado DARWIN HUXLEY CARRILLO CÁCERES, como apoderado del municipio de Tinjacá, obrante a folio 235 de las diligencias, pues el mismo cumple con los requisitos previstos en el artículo 76 del C.G.P. para el efecto.

- Se aceptará la renuncia del poder presentado por la abogada ANDREA LIZETH BEGAMBRE VARGAS, como apoderada del señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, obrante a folio 239 de las diligencias, pues el mismo cumple con los requisitos previstos en el artículo 76 del C.G.P. para el efecto.

- Se reconocerá personería a la abogada FARIUS ZIOMARA CORTAZAR NIETO, identificada con C.C. No. 37.625.510 de Puente Nacional y T.P. No. 163.655 del C.S.J. como apoderada del señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, de acuerdo al poder a ella otorgado (fl. 237).

4. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- Confirmar en todas sus partes la sentencia proferida el 28 de agosto de 2018 por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito judicial de Tunja, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO.- Condenar en costas de segunda instancia a la parte demandada, por habérsele resuelto de manera desfavorable su apelación, incluyéndose las agencias en derecho.

TERCERO.- Por la Secretaría del Juzgado que conoció el presente asunto en primera instancia, liquídense las costas y las agencias en derecho, de acuerdo a lo previsto en el inciso primero del artículo 366 del C.G.P.

CUARTO.- Compulsar copias de ésta providencia a la Procuraduría provincial de Chiquinquirà y a la Fiscalía General de la Nación, para que si a bien lo tiene, inicie las investigaciones pertinentes, con ocasión de las irregularidades advertidas en ésta providencia, respecto del otorgamiento de las licencias de parcelación y construcción por parte del Secretario de Planeación del municipio de Tinjacá.

QUINTO.- Reconocer personería a la abogada ANDREA LIZETH BEGAMBRE VARGAS, identificada con C.C. No. 1.054.680.503 de Moniquirá y T.P. No. 260749 del C.S.J. como apoderada del señor AMILJAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, de acuerdo al poder a ella otorgado.

SEXTO.- Aceptar la renuncia del poder presentado por el abogado DARWIN HUXLEY CARRILLO CÁCERES, como apoderado del municipio de Tinjacá, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SÈPTIMO.- Se aceptará la renuncia del poder presentado por la abogada ANDREA LIZETH BEGAMBRE VARGAS, como apoderada del señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

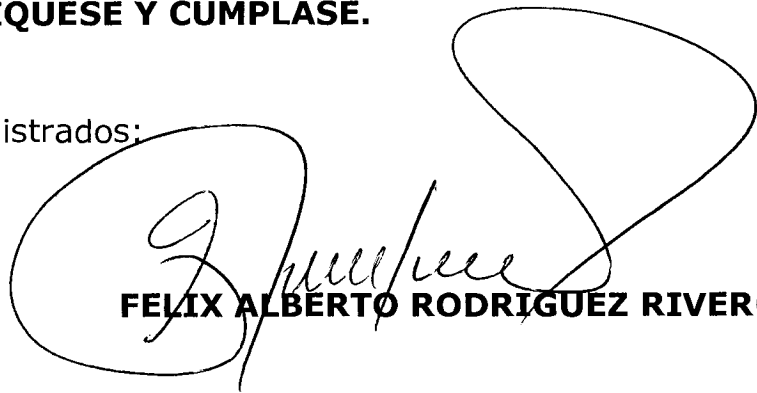
OCTAVO.- reconocer personería a la abogada FARIUS ZIOMARA CORTAZAR NIETO, identificada con C.C. No. 37.625.510 de Puente Nacional y T.P. No. 163.655 del C.S.J. como apoderada del señor AMILKAR JANUARIO ABAUNZA MEJÍA, de acuerdo al poder a ella otorgado.

NOVENO: Una vez en firme la presente providencia, por secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

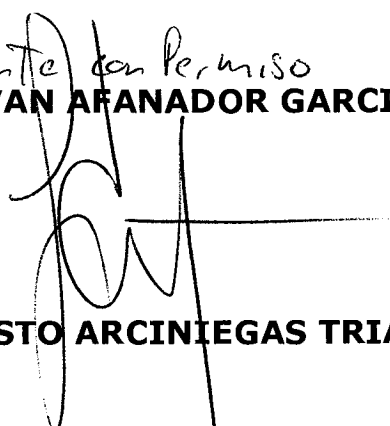
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sesión de la fecha.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados:


FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Ausente con permiso
FABIO IVAN AFANADOR GARCIA


LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

HOJA DE FIRMAS
REFERENCIA: SIMPLE NULIDAD
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE TINJACÁ
DEMANDADO: AMILKAR JANUARIO ABAUNZA
RADICADO: 15001 3333 009 2017 00178 01

[Faint handwritten notes and stamps]
047