

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020).

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

**MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 10 de julio de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

SENTIDO DE LA DECISIÓN

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá, que denegó las pretensiones de la demanda. Se impondrá condena en costas en esta instancia.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

1. ANTECEDENTES

Los señores Enrique Amorocho Cortés y Raquel Durán De Amorocho mediante apoderada judicial, interpusieron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Sopó bajo las siguientes pretensiones:

“PRETENSIONES PRINCIPALES:

PRIMERO: *Se declare la nulidad de la Resolución No. 114 del 28 de abril de 2015, expedida por el Secretario de Planeación Territorial y Urbanismo, en cuanto se negó la solicitud de licencia de Subdivisión con número de radicación 057 de 2015.*

SEGUNDO: *Se declare la nulidad de la Resolución No. 177 del 23 de julio de 2015 expedida por el Secretario de Planeación Territorial y Urbanismo Municipal de Sopó, en cuanto confirmó la Resolución No. 114 del 28 de abril de 2015.*

TERCERO: *Se declare la nulidad de la Resolución No. 3047 del 9 de octubre de 2015, notificada por correo electrónico el 25 de noviembre de 2015, expedida por el señor Alcalde Municipal de Sopó, en cuanto confirmó la Resolución No. 114 del 28 de abril de 2015 y negó definitivamente la solicitud de Licencia de Subdivisión con número de radicación 057 de 2015.*

CUARTO: *Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho de mis representados, se ordene a la administración del municipio, otorgar la Licencia de Subdivisión con número de radicación 057 de 2015 en los términos planteados en la petición realizada por los demandantes.*

QUINTO: *Que se orden el cumplimiento de la Sentencia.*

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

SEXTO: *Que se condene a la entidad territorial demandada a pagar las costas del juicio, si a ello hay lugar.*

PRETENSIÓN SUBSIDIARIA:

PRIMERA: *De conformidad con consagrado en el artículo 165 de C.P.A. y de lo C.A. como pretensión subsidiaria de las anteriores, y en garantía del principio y valor constitucional de la justicia solicito se reparen los daños materiales, daño emergente y lucro cesante, en el evento de que se encuentre la legalidad de los actos administrativos cuya revocatoria se solicita, a título de reparación por ocasión del empobrecimiento patrimonial causado a los demandantes por el municipio de Sopó al violar la confianza legítima al expedir el acto administrativo de Demarcación No. 110 del 27 de septiembre de 2013 por ser conexo a la solicitud de la Licencia de Subdivisión, y, por tanto, a la no obtención de ésta.”.*

1. HECHOS

Los hechos fundamento de las anteriores pretensiones son los siguientes:

1o. Los señores Enrique Amorocho Cortés y Raquel Durán De Amorocho propietarios en común y pro indiviso de los predios rurales Santa Martha #3 con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 176-26265 y Lote Dos (2) o San Juan con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 176-71701, ambos ubicados en la vereda Meusa Alta del municipio de Sopó, solicitaron ante la Subsecretaría de Planeación y Urbanismo, la demarcación de los predios en cuestión, con el fin de obtener certificación de la autoridad competente sobre el uso permitido en dichos predios, de conformidad con las normas urbanísticas del POT municipal y los instrumentos que lo desarrollaran, con el fin de obtener sobre éstos, englobe y subdivisión predial.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

2o. Que el municipio de Sopó en respuesta a tal solicitud, expidió la demarcación No. 110 de 27 de septiembre de 2013.

3o. Que los demandantes Enrique Amorocho Cortés y Raquel Durán De Amorocho, para solicitar la licencia de subdivisión, contrataron un topógrafo que hizo el levantamiento topográfico de los predios de su propiedad y a la firma ingeniería MHI Ltda. para el diseño geométrico de la subdivisión y trazado de las servidumbres.

4o. El 10 de marzo de 2015 los demandantes presentaron ante la Subsecretaría de Planeación y Urbanismo del Municipio de Sopó “solicitud de licencia de subdivisión rural para cuatro (4) predios rurales que se desprenderán del englobe de los predios colindantes entre sí Santa Martha #3 con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 176-26265 y Lote Dos (2) o San Juan con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 176-71701, ambos ubicados en la vereda Meusa de jurisdicción del municipio”.

5o. Que, en la solicitud de Licencia de Subdivisión Rural, los demandantes afirmaron que sobre los predios resultantes del englobe (Santa Martha #3 y Lote Dos (2) o San Juan), se solicitaría a la misma dependencia de la alcaldía del municipio de Sopó, el otorgamiento de licencia de subdivisión para la creación de cuatro (4) predios individuales, los cuales contarían con un área mayor de tres (3) hectáreas, cada uno, los cuales serían destinados a vivienda campesina.

6o. Que mediante la Resolución No. 114 de 28 de abril de 2015, la Secretaría de Planeación Territorial y Urbanismo de Sopó, negó la solicitud de subdivisión predial.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

7o. Contra la decisión anterior los actores interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación los cuales fueron resueltos mediante las Resoluciones No. 177 de 23 de julio de 2015 y 3047 de 9 de octubre de 2015, confirmándose íntegramente la decisión inicial.

1.2. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Los demandantes consideran que con la actuación de la demandada se violaron las siguientes disposiciones:

Legales y Reglamentarias:

- Artículos 44 y 45 de la Ley 160 de 1994.
- Decreto 1469 de 2010 y normas concordantes.

Desarrolló el concepto de violación de la siguiente manera:

Primer Cargo: Falta de aplicación del literal B) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994.

Los actores sostienen que el literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, el legislador determinó la existencia de una excepción a la aplicación del artículo 44 de la misma norma, según, la cual, *“los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona”*, de tal manera que, no podía el municipio de Sopó alegar una norma jurídica, sin analizar las excepciones que procedían.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Señalaron que, desde la solicitud de demarcación y licencia, informaron a la administración municipal que, la subdivisión predial, no tendría destinación agrícola, lo cual no se tuvo en cuenta por la administración, al momento de expedir los actos administrativos objeto de censura.

Que los actos administrativos demandados establecieron equivocadamente, la existencia de una solicitud de parcelación agrícola por parte de los demandantes, cuando en realidad, lo que pretendían éstos, una vez efectuado el englobe de los predios Santa Martha #3 y Lote Dos (2) o San Juan, era subdividirlo en cuatro lotes cuya destinación era residencial o habitacional campesina.

Segundo Cargo: Indebida motivación de los actos administrativos por imposición de una obligación legal en contravía de lo señalado en el inciso segundo del artículo 44 de la Ley 160 de 1994.

Cuestiona que el municipio de Sopó determinó como exigencia para aplicar la exigencia consagrada en el literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, la existencia de escrituras o contratos donde constara que la actividad a desarrollarse en los inmuebles sería distinta a la agrícola o ganadera.

Aseveró que la posición jurídica esgrimida por el municipio demandado va en contravía con lo estipulado en el artículo 44 de la Ley 160 de 1994.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Adujo que no puede existir legalmente un acto o contrato válido con el cual se pretenda subdividir un predio rural por debajo de la Unidad Agrícola Familiar, sin tener en cuenta una licencia que contenía la aprobación de la excepción alegada ante la administración, lo cual señalan, contraviene las disposiciones del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, puesto que allí no se exige como premisa, la existencia de actos o contratos con anterioridad a la solicitud de subdivisión.

Precisó que lo que pretende el legislador con la consagración de la Unidad Agrícola Familiar, es que la destinación que se dará a los predios que se acojan a las excepciones del literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, realmente se cumpla, a tal punto que, con posterioridad a la subdivisión se puede impugnar la misma, en relación con la excepción ya señalada, salvo que efectivamente se haya dado la destinación correcta al inmueble, lo cual debe constar en el correspondiente contrato, como una limitación al uso de la tierra subdividida.

Señaló que el artículo 6 del Decreto 1469 de 2010, comprende el hecho que las circunstancias que dan lugar a una excepción no pueden ser posteriores a la expedición de las licencias, sino que deben ser autorizadas.

Que el numeral 1 del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 hace referencia a las verificaciones posteriores que se pueden realizar, señalando que solo se podrá impugnar la subdivisión si se llegare a comprobar que la destinación dada a los predios rurales no corresponde a las circunstancias constitutivas de excepción que deben ser señaladas tanto en la licencia de subdivisión como en los actos, contratos y escrituras públicas que se firmen para aplicar la excepción.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Tercer Cargo: Falta de motivación e indebida motivación de los actos administrativos demandados.

Adujo que los actos administrativos demandados son ilegales por falta de motivación, indebida motivación e interpretación del literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994.

Cuestionó que la sola mención de las normas aplicables por la administración para expedir los actos objeto de controversia, no son motivación suficiente, ya que se requiere además de la explicación de las razones de derecho y de hecho que llevaron al funcionario a tomar decisión administrativa.

Aseveró que la doctrina y la jurisprudencia del órgano de cierre en lo contencioso administrativo, señalan que las consideraciones del acto administrativo deben tener seriedad, realidad, adecuación, suficiencia y guardar relación con la decisión.

Indicó que no es cierta la afirmación del Secretario de Planeación en la Resolución No. 177 de 2015, en la que señala que *“no se hace referencia a cuál es la excepción específica que debe ser aplicada, y dentro del trámite de licenciamiento no reposa documento alguno que sirva soporte (sic) y sustento para la aplicación de excepción alguna, así como tampoco adjunta al recurso presentado”*, ya que asegura que los propios actores, desde el inicio del trámite administrativo, informaron al municipio de Sopó, que la subdivisión predial tenía destinación de vivienda y, que tal afirmación, debía entenderse dentro de los límites establecidos en la demarcación 110 solicitada

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

por los demandantes para cumplir con la normatividad del PBOT y que tampoco es cierto que los demandantes hayan mencionado la creación de una parcelación rural.

Afirmó que en la Resolución No. 3047 de 9 de octubre de 2015, el alcalde sostuvo que para dar aplicación a la excepción del literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 *“se indica como premisa la existencia de actos o contratos con anterioridad a la solicitud de subdivisión que los recurrentes parecieran olvidar para su beneficio, toda vez que en el expediente del asunto no se evidencia contrato, escritura pública o documento que demuestre o soporte para la generación de área menor de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el municipio o zona destinada a un fin principal distinto a la explotación agrícola que es la exigencia estricta y clara”*, por lo que sostiene que la anterior argumentación interpreta indebidamente la consagración legal de la excepción del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, por cuanto señala que dicha norma, no exige como premisa, la existencia de actos o contratos con anterioridad a la solicitud de subdivisión, que todo lo contrario, tal exigencia violaría la norma agraria por que lo que pretende el legislador con la Unidad Agrícola Familiar es que la destinación que se dará a los predios que se acojan a las excepciones realmente se cumpla, por lo cual, afirma que los notarios públicos estarían en la obligación de dejar constancia en las escritura públicas de subdivisión de bienes rurales, las condiciones de excepción bajo las cuales se otorga la licencia de subdivisión.

Concluye afirmando que el municipio de Sopó se abstuvo de aplicar las normas del PBOT, alegando inexistencia de norma en ella, que le permita otorgar la subdivisión

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

solicitada por los demandantes, violándose con esto lo consagrado en el artículo 14 de la Ley 388 de 1997.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En su escrito de contestación, el apoderado del municipio de Sopó se pronunció frente los cargos propuestos, de la siguiente manera:

En su defensa alegó que la administración municipal a través de la Secretaría de Planeación y Urbanismo del Municipio actuó con fundamento en las normas de carácter superior, ante el vacío jurídico que se presenta en el PBOT municipal, que no establece la posibilidad de subdivisión en áreas de reserva forestal en predios cuya extensión sea de 30.000 metros y que al no estar plenamente establecida, esta situación jurídica, en la norma municipal, es deber del municipio en cumplimiento y observancia del artículo 8 de la Ley 153 de 1887 interpretar la norma para suplir los vacíos, atendiendo las normas reguladoras sobre la materia de orden superior o constitucional, como el del caso sometido a examen.

1.4. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá mediante sentencia dictada el 10 de julio de 2017 resolvió negar las pretensiones de la demanda con base en las siguientes consideraciones:

Indicó el a quo que para la época en que el municipio de Sopó profirió la Demarcación No. 110 (27 de septiembre de 2013) sobre los predios Santa Martha #3 y Lote Dos (2)

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

o San Juan, de propiedad de los demandantes, se encontraba vigente la Resolución No. 755 de 2012, la cual permitía la expedición de licencias de construcción de vivienda unifamiliar rural aislada, con los requisitos mínimos allí establecidos.

Que el día 10 de marzo de 2015, en vigencia de la Resolución No. 138 de 2014, los demandantes solicitaron licencia de subdivisión para los predios ya mencionados, en la cual se permitía la construcción bajo los lineamientos del artículo 5 ibídem.

Que, para la fecha de la solicitud de la licencia de subdivisión, la Demarcación No. 110 había perdido su validez, debido a que los lineamientos establecidos frente al uso de suelos rurales habían sido derogados por la Ley 138 de 2014, indicándose en el fallo recurrido que los demandantes debían requerir a la administración municipal para que les señalara si dicha Demarcación se encontraba vigente o no, concluyendo el a quo que tal situación no aparecía demostrada en el plenario de la demanda.

Frente a la solicitud de los demandantes respecto de la aplicación del literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, indicó que conforme lo establecido en el inciso 1º y el numeral 1º ejusdem, para la aplicación de dicha excepción debía estar estipulado en la escritura pública respectiva la destinación específica de los predios, que para el caso sometido a examen, conforme lo requerido por los demandantes era para vivienda campesina y no agrícola; circunstancia que señala el a quo, no fue demostrada por los demandantes dentro de la actuación administrativa y en el presente medio de control.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Concluye afirmando que, si bien la norma solamente habla de contratos o escrituras públicas, la exigencia de la administración plasmada en los actos administrativos demandados de requerir prueba alguna que demostrara que el uso que se iba a dar a los predios era vivienda campesina, resultaba razonada ya que eran los demandantes quienes debían allegar prueba siquiera sumaria que no se iba a dar uso distinto al inmueble que los autorizados por ley.

2. SEGUNDA INSTANCIA

La parte demandante, dentro del término legal, interpuso y sustentó el recurso de apelación en contra de la sentencia en mención.

2.1. LA IMPUGNACIÓN

La parte demandante fundamentó su inconformidad con la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá, mediante escrito de 25 de julio de 2017 (fls. 234 a 242 del expediente), solicitando sea revocada.

Indica que, el fallador de primera instancia confunde los tiempos en que se debe velar por la efectiva existencia de la excepción que se pretende hacer valer y, que debe subsistir en el tiempo, para que se pueda autorizar la subdivisión de un predio rural por debajo de la Unidad Agrícola Familiar. Así mismo, afirma que el a quo desconoce la legislación relativa a la constitución de nuevos predios en razón a su fraccionamiento o subdivisión.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Que el artículo 44 de la Ley 160 de 1994, ordena que, salvo las excepciones consagradas en el artículo 45 ibídem, los predios no podrán fraccionarse por debajo de la extensión consagrada por el INCORA como U.A.F., norma que señala se debe leer e interpretar en consonancia y de tal manera que no se vulneren otras leyes relativas a la firma de contratos y otorgamiento de escrituras públicas.

Adujo que no es cierto que el artículo 45 de la Ley 160 de 1994 ordene que para que proceda la excepción, se requiera exclusivamente contrato o escritura pública, ya que insiste el recurrente que en el literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 se exceptúan de prohibición de subdivisión por debajo de la U.A.F., los actos o contratos que pretendan y logren una finalidad distinta a la agrícola para los predios subdivididos.

Que tampoco se exige que el acto o contrato por virtud del cual “se constituye propiedades” sea prerrequisito para la obtención de la licencia de subdivisión.

Que las normas que regulan el análisis y expedición de las licencias de subdivisión no consagran una solemnidad que deban cumplir los actos jurídicos que pretendan emplearse para presentar la solicitud de licencias de urbanismo para acogerse a la expedición establecida en el literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994.

Aseveró que la expedición de la licencia de subdivisión es un requisito previo para el otorgamiento de la escritura pública, que por ley debe otorgarse para que legalmente se puedan constituir nuevos predios. Considera que en ese orden es primero la licencia de subdivisión y luego la escritura de deslinde o desenglobe.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Que no basta con que en la respectiva escritura pública se constituya una propiedad con fines distintos a los agrícolas y hacer constar en ellas las circunstancias constitutivas de la excepción de subdividir por menos de la U.A.F. para que tal acto impugnado, se requiere que “se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala”, cuando se trata de un acto jurídico bilateral.

Insistió que las excepciones del el literal b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 se encuentran probadas tanto en el expediente administrativo como judicial.

Por lo tanto, solicito se revoque la decisión recurrida, pues en su actuar obró conforme a los postulados constitucionales y legales que regulan la expedición de licencias de subdivisión predial.

2.2. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Con auto de 21 de septiembre de 2017 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora.¹

Con auto de 6 de octubre de 2017 se declaró innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado por el término de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.²

¹ Folio 4 del cuaderno de segunda instancia

² Folio 9 del cuaderno de segunda instancia

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

2.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

De los demandantes

En escrito radicado el 23 de octubre de 2017 (fls. 11 a 21), cuaderno de apelación sentencia de 10 de julio de 2017, los demandantes en su escrito de alegatos de conclusión reiteraron los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación y pidieron que se revocara la decisión de primera instancia.

Del Municipio de Sopó

En escrito radicado el 23 de octubre de 2017 (fls. 22 a 23), cuaderno de apelación sentencia de 10 de julio de 2017, la entidad demandada repitió los argumentos planteados con la contestación de la demanda y solicitó que se confirmara la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá.

Del Ministerio Público

En silencio.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. COMPETENCIA

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Al tenor del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011³, es el Tribunal el competente para resolver el recurso de alzada propuesto.

Sin embargo, se recuerda que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso⁴, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.⁵ Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

3.2. EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

De los antecedentes expuestos encuentra la Sala que en el asunto bajo revisión debe

³ **Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

⁴ **Artículo 328. Competencia del superior.**

El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

⁵ **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

resolver:

¿Si los demandantes tienen derecho a que el municipio de Sopó, conceda licencia de subdivisión sobre los predios Santa Martha #3 y Lote Dos (2) o San Juan, bajo las condiciones señaladas en la solicitud de licencia de subdivisión con Radicación No. 057 de 10 de marzo de 2015, los actos administrativos objeto del presente medio de control y la normatividad vigente sobre la materia?

3.3. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

No. Porque dentro de la actuación administrativa se encuentra probado que los predios rurales de propiedad los demandantes no cumplían con la normatividad vigente para el otorgamiento de la licencia de subdivisión.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala examinará los siguientes puntos:

En primer lugar, evaluará cuál es la competencia de los municipios sobre el uso del suelo, luego, hará alusión a la naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas y; finalmente, con base en los elementos antes señalados, resolverá el caso concreto.

1o. Competencia de los municipios sobre el uso del suelo:

Nuestra Constitución Política en su artículo 311 consagra que le corresponde al municipio ordenar el desarrollo de su territorio:

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

*“ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, **ordenar el desarrollo de su territorio**, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

Y en concordancia, el artículo 313 constitucional especifica:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

***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.”*

Por otra parte, el artículo 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011- señala que son competencias de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

***ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

(...)

“4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.***

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Acorde con las competencias referidas, la Corte Constitucional ha señalado que **“la función de reglamentar los usos del suelo asignada a los municipios, es una expresión de la descentralización territorial, y un corolario de la autonomía otorgada por la Constitución a las entidades territoriales. El ejercicio de esta facultad permite planificar las actividades que pueden realizarse en las distintas veredas y corregimientos que conforman los municipios. Esta labor de planeación incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales”**⁶.

En concordancia, la Ley 99 de 1993 en su artículo 65, reguló la competencia de los municipios en materia ambiental respecto de los usos de suelo así:

“Artículo 65o.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Adicionado por el art. 12, Decreto Nacional 141 de 2011. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: Ver Fallo Consejo de Estado 0254 de 2001. El Decreto Nacional 141 de 2011 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-276 de 2011.

(...)

⁶ Sentencia C-123 de 2014, citada en la Sentencia C- 035 de 2016.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.”

De forma complementaria, la Ley 388 de 1997 en su artículo 10 prevé los principios determinantes de los planes de ordenamiento territorial, entre los cuales se destacan la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

*“Artículo 10o.- Reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003. **Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.** En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

*1. Las relacionadas con la **conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales** la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

*a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales **sobre uso del suelo** en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; (...)”*

2o. Naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas.

Para poder determinar la naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas, es menester hacer alusión a su definición y regulación.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

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 1 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 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.”

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Por su parte, el artículo 2 de la citada normativa especifica las clases de licencias urbanísticas, así:

“Artículo 2°. Clases de licencias. Las licencias urbanísticas serán de:

- 1. Urbanización.*
- 2. Parcelación.*
- 3. Subdivisión.***
- 4. Construcción.*
- 5. Intervención y ocupación del espacio público.”*

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. *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

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

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."

De la normativa transcrita se pueden concluir que el otorgamiento de una licencia 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. Dichas licencias otorgan al beneficiario los derechos de construcción y desarrollo de acuerdo con las condiciones previstas en estas.

3.4. DEL CASO EN CONCRETO

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Procede entonces la Sala a analizar el problema jurídico planteado con antelación.

De las licencias de subdivisión

De acuerdo con lo señalado en el artículo 6 del Decreto 1469 de 2010, son licencias de subdivisión:

“Artículo 6°. Licencia de subdivisión y sus modalidades. Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.

Cuando la subdivisión de predios para urbanizar o parcelar haya sido aprobada mediante la respectiva licencia de urbanización o parcelación, no se requerirá adicionalmente de la licencia de subdivisión.

Son modalidades de la licencia de subdivisión:

En suelo rural y de expansión urbana:

1. Subdivisión rural. *Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes.*

*Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar –UAF–, salvo los casos previstos en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. **En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan.** Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, serán autorizadas en la respectiva licencia de*

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. En todo caso la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y no dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleos de población.”

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 160 de 1994, se entiende por Unidad Agrícola Familiar U.A.F., lo siguiente:

“ARTÍCULO 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto<1> para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:

- a) *Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.*
- b) *Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.*
- c) ***Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.***

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.

Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar.”

La Resolución No. 041 de 1996 “Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”, establece las extensiones de las UAF de la Zona Relativamente homogénea de la Sabana Centro, la cual comprende el municipio de Sopó, en donde se encuentran ubicados los predios Santa Martha #3 y Lote Dos (2) o San Juan, predios sobre los cuales pretenden los demandantes el otorgamiento de la licencia de subdivisión rural, así:

“ARTÍCULO 14. *De la regional Cundinamarca. Las extensiones de las unidades agrícolas familiares y por zonas relativamente homogéneas, son las que se indican a continuación:*

ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA No. 1 PROVINCIA DE UBATÉ
Comprende los municipios de: Ubaté, Carmen de Carupa, Cucunubá, Fúquene, Guachetá, Lenguazaque, Simijaca, Susa, Sutatausa, Tausa.

Sabana centro: *comprende los municipios de: Cajicá, Chía, Cógua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Zipaquirá, Tabio, Tenjo, Subachoque, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Bojacá.*

Sabana norte: comprende los municipios de: Chocontá, Suesca, Zipacón, Villapinzón (en Cundinamarca) y San Miguel de Sema (en Boyacá).

Unidad agrícola familiar: *para los suelos ondulados a quebrados de esta zona el rango de 12 a 16 hectáreas. Para los suelos de la parte plana el rango es de 2 a 3 hectáreas.”*

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Por otra parte, los artículos 44 y 45 de la Ley 160 de 1994 establecen las siguientes excepciones:

“ARTÍCULO 44. *Salvo las excepciones que se señalan en el artículo siguiente, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona.*

En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el INCORA.”

“ARTÍCULO 45. *Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:*

- a) *Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;*
- b) *Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;*
- c) *Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "Unidades Agrícolas Familiares", conforme a la definición contenida en esta Ley;*
- d) *Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.*

La existencia de cualquiera de las circunstancias constitutivas de excepción conforme a este artículo no podrá ser impugnada en relación con un contrato si en la respectiva escritura pública se dejó constancias de ellas, siempre que:

1. *En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.*

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

2. *En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado.”*

Ahora, al encontrarse ubicados los predios objeto de solicitud de licencia de subdivisión en una zona de protección, esto es, en la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, es importante hacer referencia a lo estipulado en la Resolución No. 138 de 2014 “*Por el cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta Río Bogotá y se toman otras determinaciones*”, así:

El artículo 1 de la Resolución No. 138 de 2014, establece el objeto así:

“Artículo 1o. Objeto. Realindera la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada mediante el artículo 2º del Acuerdo número 30 de 1976, aprobado por la Resolución Ejecutiva número 076 de 1977, la cual quedará constituida con una extensión de 94.161 hectáreas aproximadamente, y definida por los siguientes polígonos:

(...)

Sector número 7: *al nororiente del Sector número 6 se ubican dos (2) polígonos con un área aproximada de 292 hectáreas y 284 hectáreas en los municipios de Sopó, Tocancipá y Zipaquirá.*

(...)”

Igualmente, el artículo 3 *ejusdem* señala las actividades que pueden realizarse en los predios de reserva, así:

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

“Artículo 3o. Actividades. Se permite el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Manejo y aprovechamiento forestal.
2. Infraestructura y equipamientos básicos.
3. Agropecuaria.

Parágrafo 1°. La zonificación, ordenamiento y definición del régimen de usos para el manejo y desarrollo de las actividades permitidas, estará supeditado a lo establecido en los lineamientos de la presente resolución.

Parágrafo 2°. Dentro de las actividades permitidas al interior de la reserva forestal, se incluyen las señaladas en el artículo 2° de la Resolución número 1527 de 2012 y su desarrollo deberá atender en lo que resulte aplicable a lo dispuesto en la citada resolución.”

Revisado el expediente, encuentra la Sala que el 10 de marzo de 2015 los demandantes elevaron solicitud de licencia de Subdivisión sobre los predios denominados Santa Martha #3 y Lote Dos (2) o San Juan, al cual se les asignó el numero de Radicación 057 de 2015.

Que la Secretaría de Planeación Territorial y Urbanismo de la alcaldía de Sopó, mediante Resolución No. 114 de 28 de abril de 2015, tuvo como fundamento para negar dicha solicitud, las siguientes consideraciones:

1o. Que los predios identificados con la Cédulas Catastrales 00-00-0009-0212-000 y 00-00-0009-0171-000, denominados Santa Martha #3 y Lote Dos (2) o San Juan, con matrículas inmobiliarias Nros. 176-26265 y 176-71701, ubicados en la vereda Meusa, zona rural del municipio de Sopó, **se encuentran localizados en zona de protección.**

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

2o. Que el PBOT del municipio de Sopó, Decreto 080 de 2010 “por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los acuerdos 009 de 2000 y 012 de 2007”, es el instrumento legal por medio del cual se establecen las políticas, objetivos estrategias y acciones orientadas a regular la utilización, ocupación y transformación del espacio físico, el cual estipula en su artículo 3 literal 1, **el fortalecimiento de la ruralidad como elemento competitivo de la región.**

3o. Que los predios objeto de solicitud se encuentran localizados en el polígono determinado en la Resolución No. 138 de 2014, **en la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.**

4o. Que la solicitud presentada **no cumple con el área mínima establecida en el artículo 14 de la Resolución No. 041 de 1996** *“Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”* expedida por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Por otra parte, de la Resolución No.177 de 23 de julio de 2015, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 114 de 28 de abril de 2015, de destaca lo siguiente:

1o. Que los inmuebles objeto de solicitud de licencia de subdivisión se encuentran ubicados en la zona de suelos ondulados del municipio de Sopó en los que la Unidad

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Agrícola Familiar prevista en el artículo 14 de la Resolución No. 041 de 1996, **es de 12 a 16 hectáreas.**

2o. Que existe restricción establecida en la Resolución No. 138 de 31 de enero de 2014, la cual prohíbe a los municipios generar nuevas parcelaciones en la zona establecida como reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá y, **que los predios objeto de solicitud se encuentran dentro del polígono de dicha reserva.**

En consideración a que claramente dentro de las actividades que se pueden desplegar dentro de los predios determinados como reserva forestal, según lo dispuesto taxativamente en el numeral 2 de la Resolución No. 1527 de 2012 y el artículo 3 de la Resolución 138 de 2014, no se encuentra la pretendida para los predios objeto de solicitud de licencia de subdivisión, así como como por no cumplir con los demás requisitos señalados en los actos administrativos objeto de censura, la Sala considera bien denegada la solicitud de licencia de subdivisión elevada por los actores.

En lo que respecta a pretensión subsidiaria, es del caso señalar que la Constitución Política establece una serie de principios que propenden por la salvaguarda de los intereses de los asociados frente a las decisiones del Estado, que pudieren alterar significativamente las relaciones que surgen entre el Estado y los administrados. Dentro de esos principios la Sala destaca el de la confianza legítima.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Precisamente, la Corte Constitucional ha sido uno de los órganos que más ha recurrido a ese principio para proteger la integridad del ordenamiento constitucional o amparar derechos fundamentales de las personas. Sobre el principio de la confianza legítima, señaló:

“Así pues, en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.

Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación .”

Bajo esa perspectiva, la confianza legítima se erige como garantía del administrado frente a cambios bruscos e inesperados de las autoridades públicas - trátese de órgano legislativo, administración pública o autoridades judiciales-.

Ahora bien, es de anotar que la confianza legítima no tiene la connotación de principio absoluto y, por tanto, es factible su limitación o restricción, en razón de otros principios constitucionales que también ameriten aplicación según las particularidades del caso.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Así, la confianza legítima debe ceder, por ejemplo, frente a un interés público imperioso que se le contraponga.

Ahora, frente al caso sometido a examen, comparte la Sala los argumentos del *a quo* en los que señala que, para la fecha de la solicitud de la licencia de subdivisión, la Demarcación No. 110 había perdido su validez, debido a que los lineamientos establecidos frente al uso de suelos rurales habían sido derogados por la Ley 138 de 2014, indicándose en el fallo recurrido que los demandantes debían requerir a la administración municipal para que les señalara si dicha Demarcación se encontraba vigente o no, situación fue demostrada en el plenario de la demanda.

CONCLUSIÓN:

En consideración de lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de primera instancia pues no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados en sede de nulidad y restablecimiento del derecho.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

4. COSTAS PROCESALES⁷

⁷ Artículo 365. Condena en costas.

En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

En virtud de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, se impondrá condena en costas a la parte vencida, las mismas que deberán ser liquidadas por el *a quo*, en la forma señalada en el artículo 366⁸ *ejusdem*.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁸ **Artículo 366. Liquidación.**

Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.
2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.
3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.
Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.
4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.
5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.
6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso.

PROCESO No.: 2589933340032016-00162-01
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS Y OTRO
DEMANDADO MUNICIPIO DE SOPÓ
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia proferida el 10 de julio de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Zipaquirá, por las razones aducidas en esta providencia.

SEGUNDO.- CONDÉNASE en costas a la parte vencida en el proceso.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado