



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA.

Tunja, cinco (5) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO.
DEMANDANTE: ANA LUCIA TORRES ROBLES.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA.
RADICACIÓN: 150013333013201900032-00.

=====

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del asunto de la referencia, toda vez que no se observa causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

I. ANTECEDENTES.

1. LA DEMANDA (fls. 1-7 y 55-57).

Ana Lucia Torres Robles, por conducto de apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del municipio de Villa de Leyva, para que se declare la nulidad de las Resoluciones número 018 de 29 de agosto de 2017 y 021 de 18 de septiembre de 2018, mediante las cuales se le sancionó administrativamente por la infracción urbanística sobre el inmueble ubicado en la calle 7 No. 9 A 05 de Villa de Leyva que hacía parte de uno de mayor extensión identificado con cédula catastral No. 0100 0129 0014000 y matrícula inmobiliaria No. 070-125023.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho pidió se ordene al municipio de Villa de Leyva que se abstenga de realizar cobro de la sanción pecuniaria impuesta a la demandante. Por último, solicitó se condenara en costas a la parte demandada.

1.1 HECHOS.

Para soportar las pretensiones expuso los siguientes hechos:

__ Que la demandante es propietaria del predio ubicado en la calle 7 No. 9 a-05 de villa de Leyva identificado con cédula catastral no. 010001290014000 el cual hace parte de un predio de mayor extensión identificado con folio de matrícula inmobiliaria no. 070-125023.

__ Que a través de Auto 054 de 5 de septiembre de 2014, la Secretaría de Planeación y Control Interno de la Alcaldía de Villa de Leyva resolvió dar apertura de averiguación preliminar en contra del propietario del predio ubicado en la calle 7 No. 9 A-05 de Villa de Leyva por la presunta infracción urbanística al ejecutar una obra sin contar con la respectiva licencia de construcción.

__ Que, el 24 de noviembre de 2016, se radicó formulario único municipal solicitando el reconocimiento de construcción existente en el predio urbano ubicado en la calle 7 No. 9 A-05, con número catastral 01-00-0129-0014-000 número de matrícula inmobiliaria 070-125023.

__ Que con Resolución 018 del 29 de agosto de 2017, el Director de Control Urbano y Patrimonio Arquitectónico de la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de la Alcaldía de Villa de Leyva declaró infractora a la demandante por la ampliación del predio ubicado en la calle 7 No. 9 A-05 de Villa de Leyva sin la respectiva licencia de construcción. Por lo que le impuso una multa equivalente a 10 SMDMV por cada metro cuadrado de construcción, para un total de cinco millones novecientos un mil setecientos treinta y seis pesos (\$5'901.736.00).

__ Que también se ordenó la demolición de la construcción realizada en el predio ubicado en la calle 7 No. 9 A-05 de Villa de Leyva y la compulsa de copias a la Fiscalía Local de Villa de Leyva para que iniciara la investigación por la posible comisión del delito de urbanización ilegal.

__ Que en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja cursó el proceso de pertenencia No.1500131530022016-00010-00 donde fue demandado Wilson Orlando Rodríguez Montaña y demandante Ana Lucía Torres Robles, puesto que la señora torres era la poseedora del inmueble en el cual no había sido debidamente alinderado atendiendo que existía inconsistencias en algunas de las dimensiones del predio, así como en la titularidad del mismo.

__ Que el referido juzgado con sentencia de 24 de abril de 2018 resolvió declarar que la demandante adquirió por prescripción adquisitiva extraordinaria del dominio el predio ubicado en la calle 7 No. 9 A-05 de Villa de Leyva identificado con cédula catastral No. 010001290014000 que hace parte de un predio de mayor extensión identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 070-125023, predio que posee los siguientes

linderos: POR EL NORTE: del P9 toma dirección oriente al encontrar el P8 en longitud de 17.10, y de PB a PC en longitud de 3.36, linda por este costado con el lote del señor Wilson Orlando Rodríguez, POR EL ORIENTE: del PC toma dirección sur a encontrar el P5 en longitud de 3.70, sigue en la misma dirección a encontrar el P6 en longitud de 3.36 linda por el costado con Estela Rodríguez, POR EL SUR: del P6 toma dirección occidente a encontrar el P7 en longitud de 3.36 linda en la misma dirección en línea recta a encontrar el P8 en longitud de 15.53 metros lindando con predios de José Sierra, POR EL OCCIDENTE: del P8 al P9 en longitud de 7.40 metros, a encontrar el punto de partida y encierra, linda con predios del Municipio de Villa de Leyva, área del predio a sanear de 140.22 m².

__ Que dentro del proceso de pertenencia se cumplió con la publicidad del caso teniendo como consecuencia que ningún tercero o colindantes entre ellos el municipio de Villa de Leyva se presentó para hacer valer sus derechos.

__ Que el predio por el cual se sancionaba a la demandante no estaba debidamente determinado por lo que la sanción era irregular.

__ Que en cumplimiento del fallo del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja se generó un nuevo folio de matrícula inmobiliaria bajo el número 070-228884 en el que figura como titular de derecho real de dominio a la señora Ana Lucía Torres Robles del predio identificado en el numeral anterior.

__ Que con Resolución No. 021 de 18 de septiembre de 2018, el Director de Control Urbano y Patrimonio Arquitectónico del Municipio de Villa de Leyva resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 018 de 29 de agosto de 2018 decidiendo no reponer y en su lugar confirmar la decisión.

__ Que el proceso adelantado por la Secretaria de Infraestructura tenía vicios de procedimiento que afectaban el debido proceso pues el procedimiento sancionatorio no era el adecuado en la medida que la actora estaba realizando modificaciones en predio de su propiedad y no del municipio de Villa de Leyva.

__ Que las resoluciones son contrarias a derecho por encontrarse en contra de la Constitución y la ley al intentar aplicar una sanción a un predio privado no siendo un bien público.

__ Que existía una trasgresión al derecho de defensa de la demandante pues no se habían decretado las pruebas y además no se había dado traslado de alegatos de conformidad con el CPACA.

1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Trajo a cita la normatividad como los artículos 47, 48, 49, 50 del CPACA, Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003, Ley 1185 de 2008 y el Decreto 763 de 2009.

Señaló que el debido proceso acogía principios como el derecho de defensa y de contradicción. Por lo que, en el proceso sancionatorio estos se trasgredieron por no haberse establecido la franja de terreno de propiedad de la demandante. Así mismo, indicó que el artículo 13 numeral 10 del Decreto 763 de 2009 advertía que la obligación de efectuar el registro o la anotación era de la Oficina de Registro de Instrumentos públicos. No obstante, que esta actuación no se realizó respecto al predio de la referencia como lo demostraba con el respectivo folio. Por último, aseguró que se trasgredió la oponibilidad a terceros puesto que el acto público de restricción de predios que fueran declarados BIC no se encontraba como anotación, por lo que no se impedía cualquier intervención al mismo.

2. CONTESTACIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA.

La entidad demandada no contestó la demanda dentro del término legal.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante auto de fecha 21 de febrero de 2020, el Despacho ordenó correr traslado para alegar de conclusión, término dentro del cual, el Ministerio Público guardó silencio. Por su parte el accionante (f. 291-292) reafirmó lo manifestado en las pretensiones y solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos demandados. Lo anterior, como quiera que afirmó que se habían realizado obras dentro de la franja de terreno de su propiedad y no del ente territorial por lo que la sanción era indebida en la medida que el lote de mayor extensión había tenido cambios radicales.

El municipio de Villa de Leyva (fls. 293 - 297) alegó en síntesis que: i) la demandada había sido sancionada por el ente territorial al haber realizado obras sin la respectiva licencia y que este era un requisito previo a cualquier intervención de inmuebles; ii) que el reconocimiento de derecho reales era posterior a la sanción y; iii) que la imposición de la sanción nada tenía de incumbencia con quien era el propietario o poseedor del bien. Por último, manifestó que no se había demostrado la ilegalidad del acto administrativo y por consiguiente la prosperidad de ninguna causalidad de nulidad.

II. CONSIDERACIONES

El Despacho negará las pretensiones de la demanda con fundamento en la parte demandante no logró demostrar fehacientemente que se hubiera obtenido una licencia de manera previa o posterior a la construcción que de manera voluntaria decidió ejecutar.

A fin de resolver el asunto de la referencia, el despacho considera indispensable precisar los siguientes aspectos; i. Problemas jurídicos y posturas de las partes; ii. Marco Normativo y Jurisprudencial, y finalmente; iii) el estudio del caso en concreto.

II.1. FORMULACIÓN DE LAS TESIS Y PROBLEMAS JURÍDICOS.

1.1. Tesis de la parte demandante.

Que el procedimiento de imposición de sanción por infracción urbanística contra la demandante, adelantado por la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Villa de Leyva adolece de vicios que afectan el debido proceso. Porque no se decretaron pruebas, no dio traslado para alegatos de conclusión de acuerdo a lo dispuesto en el CPACA y además no se tuvo en cuenta que la demandante estaba realizando modificaciones en predio de su propiedad y no del Municipio de Villa de Leyva. Por último, que no se tuvo en cuenta que el predio donde se cometió la presunta falta no estaba determinado en debida forma.

1.2. Tesis de la parte demandada.

No contestó la demanda. Pero de los actos demandados puede inferirse que se aduce la legalidad de la actuación de la administración.

1.3. Problemas Jurídicos.

Dentro del presente asunto, el Juzgado procederá a resolver los siguientes cuestionamientos:

¿Las Resoluciones números 018 de 29 de agosto de 2017 y 021 de 18 de septiembre de 2018 proferidas dentro del proceso de contravención No. 050 de 10 de julio de 2014 adelantado por la Secretaria de Planeación y ordenamiento Territorial del municipio de Villa de Leyva contra la demandante, se hallan afectadas de nulidad por violación al debido proceso administrativo y por ende deben retirarse del ordenamiento jurídico?

¿El despacho deberá resolver si el municipio demandado debe abstenerse de realizar el cobro de la sanción impuesta a la demandante?

II.2 DE LOS MEDIOS DE CONVICCIÓN APORTADOS.

___ Copia del auto 054 del 05 de septiembre de 2014, por medio del cual se ordena la apertura de averiguación preliminar en contra de los señores Wilson Orlando Rodríguez Montaña y Ana Lucia Torres Robles (fls. 11 y 12).

___ Copia del formulario único municipal para radicación de proyectos urbanísticos No. 2738-2016 de 24 de noviembre de 2016 por medio del cual el señor Wilson Orlando Rodríguez Montaña solicitó el reconocimiento de una construcción existente (f. 13).

- Copia de la Resolución 018 del 29 de agosto de 2017 por medio de la cual se declaró infractora a la demandante de las normas urbanísticas (fls. 14-18).

- Copia del acta de audiencia del artículo 372 y 373 C.G.P. en el proceso 2016-00010 de fecha 24 de abril de 2018 y sus anexos (fls. 24-39).

- Copia del folio de matrícula inmobiliaria No. 070-228884 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Tunja (fls. 40-41).

- Copia de la Resolución 021 del 18 de septiembre de 2018 por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición de manera negativa y su notificación personal de fecha 26 de septiembre de 2018. (fls. 42-47)

- Copia del Acuerdo N° 021 de agosto de 2004 *“Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Villa de Leyva”* (cd f. 78)

___ Copia del expediente administrativo sancionatorio No 050-2014 de 10 de julio de 2014 (fls. 81-217).

___ Oficio de fecha 06 de febrero de 2020 por medio del cual señala la etapa en que se encuentra el proceso de cobro coactivo en el municipio (f.216).

___ Oficio de fecha 04 de febrero de 2020(fl. 269-290).

___ Dentro del presente asunto, el día 21 de febrero de 2020 se practicó el testimonio de Boris Iván Suarez Gallo y el interrogatorio de parte de la señora Ana Lucia Torres Robles. (Cd visto a folio 268), quienes se manifestaron sobre el caso lo siguiente:

BORIS IVÁN SUAREZ GALLO. (director de control urbano del municipio de Villa de Leiva).

“(…) Bueno pues básicamente la señora tiene un proceso tenía un proceso por contravención a la norma urbanística por ejecución de obras de construcción sin contar con la respectiva licencia el proceso pues se le dio continuidad de acuerdo con el procedimiento establecido en la norma y se le agotaron las diferentes etapas de acuerdo como a medida que se iban agotando dándole la oportunidad a procesal a la señora para que dentro de ella se manifestará y se le brindara pues su derecho a la defensa no sé si quiera saber algo puntual puntualmente acerca del proceso que de pronto, todo lo que nos pueda contar en esta diligencia, qué más le comentó pues sé que eso es un proceso que se inició porque había un conflicto de ella con el eso es un predio que está en compromiso con otra persona entonces pues tienen algún problema y pues las quejas de la obra pues iniciaron a través de ese de esa como esa disputa que tenían ahí no sé siquiera si tenga algo puntualmente que además de eso. Preguntado. Arquitecto tengo una documental que da cuenta en efecto de la

existencia de ese proceso de contravención urbanística que se inició frente a la señora Ana Lucía puntualmente lo que yo advierto es que usted realizó visitas a ese predio quiero que por favor le cuente al despacho si lo recuerda cuando usted realizó la primera visita a ese predio que había que vio usted allí. Respondió. Efectivamente cuando se realizó la primera visita se constataron las obras que están indicadas en el proceso puesto que eso fue iniciado por otros funcionarios se cotejo la obra y se cotejo la información que estaba dentro del expediente para darle continuidad al procedimiento. Preguntado. Pero puntualmente que había cuénteme había un primer piso un segundo piso una habitación un lote que fue lo que usted observó cuando fue allí. Respondió. En la parte de atrás había una construcción que había unas habitaciones recuerdo mucho que había unas habitaciones en el segundo piso en el primer piso pues está fundida la placa no recuerdo exactamente el uso si era una bodega o también era alcoba sobre el segundo piso funciona una terraza que es el patio de ropas de un tercer nivel que tienen ahí. Preguntado. Para el año 2014 y hasta el año 2017 usted qué tipo de vinculación o qué cargo ocupaba para el municipio de Villa de Leyva. Respondió. Director de control urbano y patrimonio arquitectónico. Preguntado. En esas fechas entre 2014 y 2017 o en cuáles específicamente. Respondió. No entre el 2016 y 2017. Preguntado. Tengo yo aquí en el expediente que las primeras visitas y cuando se abrió la contravención 050 de 2014 en contra de la señora Ana Lucía Torres se efectuó una visita el día 10 de julio de 2014 esta visita está suscrita por Gustavo Rojas y por la arquitecta Liliana Marcela Espitia Romero allí dice que ellos efectuaron la visita al predio de la señora Ana Lucía y que dice características de la obra motivo de la presente visita etapa constructiva mampostería segundo piso paredes pintura uso residencial eso es lo mismo que usted vio cuándo fue hacer la visita y cuándo fue usted hacer esa visita de la que estaba hablando anteriormente. Respondió. En ese caso me remito a la información que está contenida en el respectivo expediente hay que tener en cuenta que ya ha pasado bastante tiempo son bastantes procesos que se adelantan y no podría darle la información puntualmente. Preguntado. No recuerda usted exactamente ese predio. Respondió. Recuerdo el predio pero las características de la obra en contravención no la recuerdo pero sí están bien consignadas en el respectivo informe al cual en este momento pues creo que sería pertinente tenerlo en cuenta. Preguntado. En el expediente hay una documental donde el municipio de Villa de Leyva informa que el predio de la señora Ana Lucía colinda con un predio que es de propiedad del municipio de Villa de Leyva entiendo que es por la parte de atrás del predio de la señora Ana Lucía el despacho pregunto si el predio del municipio de Villa de Leyva se encontraba establecido como bien de interés cultural y el municipio me indica que no y se habla de una zona de aislamiento quiere usted por favor indicarnos en qué consisten en esas zonas de aislamiento que deben respetar los predios especialmente en el municipio de Villa de Leyva. Respondió. Los aislamientos es un área de retroceso que se exige para las edificaciones de acuerdo con el POT de la norma y de acuerdo al uso que se le vaya a dar a la vivienda aquí para el caso para esta vivienda hay es vivienda bifamiliar tendrían que ser 5 metros de aislamiento el cual no se estaba respetando en el momento por la señora eso teniendo en cuenta la información que se encontraba y físicamente porque en el lugar se observaba que la obra colindaba con él perdió del municipio entre la vivienda de la señora y el predio hay un muro que bordea todo una buena parte de ese costado del predio de la señora entonces físicamente se inicia que estaba sobre la aislamiento y ya cuando para tomar la determinación ya al final del proceso se cotejo la información que la señora había allegado como una escritura que estaba dentro del proceso había incluso una carta de una compraventa que también tenía unos linderos específicos y básicamente fue eso que me acuerde. Preguntado. Arquitecto como le refería anteriormente la primera visita para el inicio de la contravención 050 2014 fue en julio de 2014 quiere usted por favor indicarnos ya que se desempeñó en el municipio de Villa de Leyva en la oficina de planeación hasta el 2017 por qué razón después de 3 años es que se adopta la decisión administrativa por parte del municipio

de declarar contraventura urbanística a la señora Ana Lucía cuando ella ya había terminado de ejecutar las obras en ese predio. Respondió. Hay que tener en cuenta dos cosas una la cantidad de procesos que se manejan en ese despacho son demasiados y que por lo mismo la carga laboral era demasiada y pues así mismo los procesos se iban demorando hay que tener en cuenta que los procesos de contravención tienen una fecha establecida para que no se les vaya a declarar como esa finalización siempre y cuando o esa caducidad creo que se refiere su merced es teniendo en cuenta de que hay obras continuadas hay una norma un documento que del Consejo de estado que dice que se encuentran obras continuadas se extenderá el término para poder nosotros actuar y eso es algo muy importante que nosotros seguramente tuvimos en cuenta para poderlo definir. Preguntado. A folio 92 del expediente obra el auto 17 del 11 de julio de 2014 en el que se ordenó la suspensión y sellamiento de la obra que estaba efectuando la señora Ana Lucía sin embargo la resolución que la declara contra ventura urbanística es del 29 de agosto de 2017 qué se esperaba por parte del municipio que hiciera o cuál sería la actuación de esta persona frente a la obra que estaba desarrollando entre julio de 2014 y agosto de 2017 que espera la oficina de planeación del municipio de Villa de Leyva que haga a quién se le suspende y sella una obra que tiene que hacer dejarla quieta no hacer nada o acudir al municipio para reactivarla o para acomodarse al ordenamiento urbanístico o como un ciudadano tendría que estar tres años con una obra suspendida podría por favor ampliarme esa inquietud. Respondió. Hay que tener en cuenta que cuando se suspende la obra la persona inmediatamente específicamente pues no seguir continuando con la ejecución de las mismas precisamente para no incurrir ella para este caso en que en causar un error o causar un daño mayor inmediatamente esa persona tiene que iniciar con los procedimientos necesarios para poder ajustarse a la norma urbanística ya sea licenciado ya sea demoliendo a fin de que no se vaya pues a generar un perjuicio mayor. Preguntado. Arquitecto usted recuerda si en el año 2014 al 2017 la señora Ana Lucía acudió al municipio para indagar cómo podría ella adecuarse a la norma de ordenamiento territorial para poder dar continuidad a sus obras lo recuerda. Respondió. Si señora en efecto la señora estuvo varias veces en la secretaría en planeación lo que pasa es que esta la secretaría de planeación y dirección de control urbano entonces ella acudió a la secretaría de planeación a solicitar documentos a mirar que podía hacer y de igual manera a la dirección de control urbano donde se le indicó las actuaciones que tenía que realizar. Ella de acuerdo con su criterio y en conjunto con otras personas contrató un arquitecto para que le iniciará le realizara un proyecto arquitectónico y viabilizarlo ante la secretaría de planeación y ordenamiento territorial. Preguntado. Usted tiene conocimiento acerca de si la señora Ana Lucía logró adecuar lo que ella estaba realizando para estar conforme al ordenamiento territorial del municipio. Respondió. Previo a la imposición de la sanción se verifico en la base de datos de la secretaria de planeación si la señora contaba o no con la respectiva licencia y no se encontró que ella tuviera un documento ya expedido que le acredita la legalidad de la obra que ella había ejecutado en el sitio. Preguntado. Es posible que luego de haberse realizado estas obras que ella terminó en el predio es posible que ella pueda obtener una licencia posterior. Respondió. Aquí son dos cosas importantes que hay que tener en cuenta de acuerdo con lo que nosotros realizamos y de acuerdo con el proceso y de acuerdo con la documentación que obrada en el mismo no era posible que ella tramitara la licencia de construcción se le informó y se le indicó pues varias veces de que pues incurrían en un problema ahí y pues ella tenía un concepto diferente acerca del área de terreno que decía que tenía más terreno pero todas formas nosotros nos citamos de unos documentos en los cuales se acredite que en efecto tiene ese terreno y tiene que allegar la documentación, sin esos documentos pues nosotros damos continuidad con lo que teníamos que era suficiente material de todas formas porque estaba la escritura pública del predio un documento de compraventa en el cual ella le compró una parte a los primeros dueños y con eso fue y que físicamente se puede corroborar esa información con esos documentos.

Preguntado. La señora Ana Lucía hace saber en su demanda que en efecto el predio en el que ella realizó esas obras o esa construcción fue sometido a un proceso de pertenencia en este momento la señora Ana Lucía es propietaria plena del dominio del inmueble donde se hicieron esas obras pues ya una autoridad judicial la declaró de esa manera y pues establece cuál es el área correcta de ese predio en ese entendido y conforme a las obras que ella tiene en ese predio era posible que la señora Ana Lucía se acomodara al ordenamiento territorial o definitivamente lo que ella hizo no concuerda con el ordenamiento territorial de Villa de Leyva. Respondió. Hay que tener en cuenta de que ese documento en el cual hace referencia ella cuando se impuso la sanción aportó un documento dentro del recurso nosotros hicimos una visita y cuando cotejamos la información ese documento no contenía las áreas y linderos a los cuales ella nos había indicado incluso hasta verbalmente que ella decía que tenía un aislamiento un área de 5 metros sobre el predio que está atrás y que le daba el aislamiento nosotros resolvimos cuando resolvimos ella se dio cuenta y recuerdo mucho que decía que le había quedado mal que tenía el audio y que tenía que venir precisamente ante él tenía que ir al juzgado a arreglar esa situación nosotros ya resolvimos de fondo porque ya por términos y por qué ya tocaba adelantar el respectivo procedimiento. Preguntado. En efecto esa circunstancia a la que usted hace referencia obra en el expediente pues hubo una imprecisión en la sentencia que declaró la pertenencia del inmueble de la señora Ana Lucía y tuvieron que hacer una aclaración frente al área del predio y esa aclaración obra en el proceso yo lo que quiero saber es si desde el punto de vista físico digamos desde el punto de vista técnico usted qué es arquitecto, esas obras que ella hizo, que terminó y que están en ese momento en ese predio se lograrían acomodar al ordenamiento territorial del municipio de Villa de Leyva si la documentación y todos los requisitos que ella debe acreditar al municipio los cumpliera en la fecha. Respondió. Son dos cositas una que primeramente toca mirar qué área de terreno fue la que se le otorgó por parte del juzgado de acuerdo con el documento hacia el cotejo del sitio porque es una medida específica que establece el plan de ordenamiento que va tener y ahí toca determinar si la totalidad de la obra corresponde cabría dentro de ese aislamiento lo otro que hay que tener en cuenta es de que sobre el segundo piso del área donde la señora el área que la señora ejecutó actualmente funciona un patio de ropas ella que le sirve a un tercer piso que tiene en esa casa y esa área digamos que esa terraza qué género ahí no está permitido el ordenamiento territorial porque la norma solamente establece que son dos pisos entonces eso tendría para obtener licencia de construcción tendría que hacer varios ajustes a la obra que tiene ahí para poderla tener si cumple con el área. Preguntado. Arquitecto en relación con su formación profesional quiero que usted me ilustre si no en el predio de la señora Ana Lucía sino en cualquier predio que se realice una obra y no se respete el área de aislamiento es posible que después de construido se haga alguna adecuación para obtener esa área de aislamiento o definitivamente hay que demoler la obra o qué podría hacerse técnicamente físicamente para que un predio garantice esa zona de aislamiento después de que ya fue construido. Respondió. Desafortunadamente el ordenamiento territorial de Villa de Leyva establece de que eso es un área que no es objeto de construcción y establece unas dimensiones específicas motivo por el cual ella no tendría ... opción más que demoler. Preguntado. Arquitecto sabe usted si hubo alguna respuesta de la alcaldía a los múltiples requerimientos que mencionaba que hizo la señora Ana Lucía en la oficina de control urbano para que se le reconociera la licencia de construcción sobre lo que ya había sido construido. Respondió. Teniendo en cuenta la función de la dirección de control urbano la misma no está potestad para adelantar trámites urbanísticos porque no puede ser juez y parte de los procesos por tanto esas actuaciones son realizadas directamente ante el despacho de la secretaría de planeación y ordenamiento territorial. Preguntado. Sabe usted sí a la señora Ana Lucía se le informó eso que usted acaba de manifestar que debía hacer las solicitudes ante otro ente y no ante el ente que las estaba solicitando en ese momento. Respondió. En repetidas ocasiones a la

señora se le indicó que todo lo correspondiente a trámites urbanísticos para licenciamiento y demás tiene que hacerlo ante la secretaría de planeación en lo correspondiente al proceso de contravención a la norma urbanística toca hacerlo directamente ante la dirección de control urbano. Preguntado. Sabe usted si la señora efectuó algún requerimiento ante la oficina de planeación urbanística. Respondió. Tuve la oportunidad de hablar con ella en repetidas ocasiones en las cuales ella me indicó que estaba adelantando un trámite de licencia de construcción ante la secretaría de planeación e incluso tuvo problema por ahí con los primeros arquitectos que contrató y por eso mismo ella fue recurrentemente a la secretaría a fin de poder hacer los respectivos ajustes para hacer el trámite, en lo que tiene que ver con el trámite no sabría especificarle puntualmente en qué estado quedó qué actuaciones se realizaron al respecto dado que el mismo no era de mi resorte competencia. Preguntado. Sabe usted si la señora Ana Lucía informó a la alcaldía que se había presentado algún problema con la especificación de los linderos del predio que estaba en proceso de pertenencia. Respondió. Primeramente nosotros como dirección de control urbano manejamos un área específica que es lo de contravenciones a la norma urbanística y lo que tienen que ver con esos trámites de linderos de todo eso ya tocaría directamente ante las personas encargadas del mismo por cuanto no tengo conocimiento de qué trámite se adelantan, no obstante me atrevo a informar de que en algún momento ya impuesta la sanción la señora Ana Lucía cogió y realizó la apertura de una puerta en la parte posterior de la casa de ella o sea en la parte de atrás hizo la apertura de un baño y pues por reacción así las personas que trajeran la alcaldía presumo de que no tenían conocimiento acerca de las actuaciones realizadas por la señora Ana Lucía para lo que tiene que ver con los linderos. Preguntado. Puede aclarar al despacho cuáles son las razones por las cuales su oficina de control urbano impone sanciones a personas que adelanten construcciones. Respondió. Las razones son por ejecuciones de obras de construcción sin licencia o sin ajustarse a las mismas. Preguntado. Qué procedimiento existe para efectos de verificar por parte de la oficina de control urbano qué personas adelantan actuaciones presuntamente sin licencia de construcción. Respondió. Procedimiento que se utiliza para verificar primeramente pues se tiene cuenta uno las quejas que se recibe dos se hace la verificación en sitio y de acuerdo con la información obtenida en sitio y también para hacer el cotejo de la información y proceder de acuerdo con lo indicado con la norma se empieza a verificar también con la información obtenida en bases de datos como es el IGAC y las bases de datos catastrales municipales. Preguntado. Puede indicarle al despacho qué actividad hacía el señor Gustavo Rojas dentro de la oficina que usted regentaba en ese momento. Respondió. El arquitecto Gustavo Rojas se desempeñaba como controlador urbano. Preguntado. Y que actividad en concreto hace el controlador urbano. Respondió. El controlador urbano y la persona encargada de hacer las visitas de verificación a las obras y levantar el respectivo informe técnico en el cual se consignan las áreas en infracción y los motivos por los cuales se están infringiendo la norma para proceder a la apertura al proceso accionatorio. Preguntado. En el caso en concreto cuando Gustavo Rojas informa de la actuación presunta actuación adelantada por la demandante Ana Lucía Torres se corrobora dentro del sistema de información si ella tiene licencia se encontró licencia de construcción respecto a lo que se informaba en el acta suscrita por Gustavo Rojas. Respondió. No, no se encontró información que acreditara la legalidad de la obra ejecutada por la señora. Preguntado. El despacho hizo referencia a que dentro de la actuación fue suspendida o se dio la orden de suspensión de la obra puede informarle al despacho si posterior a esa medida la demandante continuó ejecutando actividades de construcción. Respondió. Dentro de los informes que obran dentro del proceso efectivamente se evidencia de que posteriormente a la fecha de sellamiento de obra se encuentran algunas obras que continuaron en ejecución las cuales están bien descritas en el informe. Preguntado. Usted puede indicar al despacho qué obras o que actividad constructiva fue la que se realizó por la demandante y que generó la imposición de la sanción urbanística.

Respondió. La verdad no me acuerdo tocaría mirar lo que está dentro del informe dado que fue hace bastante tiempo e incurriría en un error y sería irresponsable de mi parte entrar a suponer, pero si tienen el informe podríamos leerlas incluso. Es posible que él lo verifique. Aparece informe inicial que es el que entiendo firma Gustavo Rojas en el que se registra el hecho de que una persona está adelantando obras sin licencia que es el que entiendo se tiene como base para iniciar la actuación administrativa. Preguntado. Puede indicar al despacho si este informe que hace Gustavo desde el inicio nos registra alguna área de presunta infracción. El despacho antes de que el testigo conteste deja constancia que se le pasó el expediente al cuaderno principal del medio de control que el arquitecto lo estaba consultando por autorización del despacho a solicitud del apoderado del municipio de Villa de Leyva y le voy a solicitar que cuando contesté se sirva señalar a qué folio del expediente va hacer referencia. Respondió. En el informe que realizó el arquitecto Gustavo Rojas en efecto establece que hay un área de construcción en infracción urbanística en el folio 84 dice 14 primer piso más 14.5 segundo piso igual a 28 metros cuadrados total 28 metros cuadrados y establece una descripción de cómo se encontraba la obra se evidencia la obra de construcción en aislamiento posterior muro en bloque placa entrepiso en concreto mismo folio dice que no se identifica un arquitecto o un profesional responsable de la obra y se anexa el respectivo registro fotográfico que da o que consta de las actividades que se estaban realizando en el sitio esos son los folios 88 y 89 y 90. Preguntado. Significa entonces que respecto a esta información que se da por parte del señor Gustavo la señora Ana Lucía no pudo acreditar a su oficina la existencia de licencia de construcción previa a la construcción. Respondió. Correcto al momento de la visita de verificación de control urbano no se acreditaba la licencia de construcción dentro de que la señora contara con la respectiva licencia de construcción incluso en el folio 91 se establece que la obra en mención no cuenta con la respectiva licencia de construcción la cual debe ser expedida por la secretaría de planeación municipal. Preguntado. Dado el conocimiento y el cargo que usted tenía en control urbano puede indicarle al despacho si es imperativo u obligatorio que cualquier ciudadano al iniciar o antes de Iniciar una obra de construcción tenga licencia por parte de la secretaría de planeación municipal. Respondió. Sí señor por ley es obligatorio que traiga la ejecución de una obra de construcción se debe contar con los respectivos permisos que acrediten que la misma corresponde con la norma de ordenamiento territorial y es estable para que se habitada por seres humanos. Preguntado. Nuevamente cuando se presenta una solicitud de licenciamiento de construcción qué documento se adjunta a la persona que revisa o verifica la secretaría de planeación para luego habilitar o conceder licencia. Respondió. Bueno respecto a los documentos se les solicita certificado de tradición y libertad fotocopia de la escritura el paz y salvo municipal el recibo de pago del impuesto los documentos de la cédula de ciudadanía el poder o autorizaciones también de las personas si se encuentra actuando en calidad de apoderado y si hay más personas que estén dentro del predio también tiene que haber un poder en el cual indique que están de acuerdo que se realice ese trámite adicionalmente se le exigen los documentos profesionales de ingeniero arquitecto y los planos arquitectónicos y los planos estructurales debidamente diligenciados de acuerdo pues con el respectivo trámite. Preguntado.Cuál es la finalidad de que una persona del componente técnico adjunto incorpore lo que son planos arquitectónicos estructurales y eléctricos la finalidad de estos documentos. Respondió. La finalidad de los planos arquitectónicos precisamente es a fin de corroborar que la obra que se vaya a realizar corresponda con el ordenamiento territorial y no se vayan a generar afectaciones posibles o probables afectaciones que se puedan generar contra por ejemplo puede ser terceros y la parte estructural precisamente que la misma sea estable y no genere ningún riesgo para quienes la habitan y las personas que se encuentran en su entorno. Preguntado. Arquitecto cuando la oficina de control urbano suspende y sella una obra que un ciudadano está realizando con o en ausencia de una licencia de construcción qué medidas desde el punto de vista técnico o qué

instrucciones se entregan a ese ciudadano para que se pueda salvaguardar lo construido en el evento de que ese ciudadano no llegue a resultar contraventor urbanístico por ejemplo si se advierten unas columnas o una placa estás pues a mí juicio sin tener la formación profesional adecuada consideró que no pueden quedar a la intemperie qué instrucciones técnicas o como salvaguardan esas obras en la oficina de control urbano entre tanto se resuelve la actuación administrativa. Respondió. Primeramente cuando se hace la visita desde el control urbano se le da a esa persona se le informa de que está cometiendo un error de que está contraviniendo la norma y que eso le puede generar un perjuicio posteriormente se procede hacer la medida de sellamiento provisional se impone la medida y a la persona en la medida de sellamiento se le informa de procedimiento en el cual se le da inicio a partir de ahí y que adicionalmente no debe seguir construyendo porque eso le puede acarrear un perjuicio mayor o puede generar algún tipo de qué de perjuicio. Preguntado. Si correcto pero yo lo que quiero saber es desde el punto de vista técnico no desde el punto de vista jurídico informar al ciudadano que está cometiendo una infracción de acuerdo a la persona se le avisa y pues por supuesto que por eso es que le están sellando y suspendiendo la obra porque está incurriendo en una infracción pero en el evento en que esa persona no resultase infractor como la oficina de control urbano salvaguarda esas obras es estaba realizando en el ejemplo que yo le puse en la pregunta de la intemperie qué instrucciones o qué medidas toma la oficina de control urbano para que no se vaya a causar un perjuicio al ciudadano. Respondió. Primeramente hay que tener en cuenta que esto es una actuación legal que se hace de acuerdo con los establecimientos de la norma hay que tener en cuenta de que eso ya es del resorte completo de la persona porque hay que tener que la persona antes de que se realiza la obra debe contar con la respectiva licencia de construcción entonces así mismo la persona en ese momento ya es bajo la responsabilidad de la persona y el daño que se causa la persona por infringir la norma ya es de el resorte completo de él o de ella como es el caso. Preguntado. Pero arquitecto yo le ruego el favor que conteste la pregunta frente a lo que yo le estoy preguntando no sé si de pronto la pregunta no es clara yo lo que quiero saber es desde el punto de vista técnico como se salvaguardan esas obras que ha ejecutado el ciudadano porque si en el evento en que ese ciudadano resulta no ser infractor eventualmente estás no podrían servirle para continuar su obra qué medidas toma control urbano o simplemente no hay ninguna medida que se adopte desde el punto de vista técnico para salvaguardar lo que se ha construido hasta cuando se resuelva la actuación. Respondió. Hay que tener en cuenta que las personas cuando soy incurrente en eso realizan la obra sin licencia ellos en ese momento tienen que tomar y agilizar con la medidas necesarias para subsanar el proceso si ellos son infractores en la norma ellos nos acarrearán la problemática que incurra por haber ejecutado esa obra sin licencia técnicamente que pueden realizar pueden solicitar un permiso provisional para hacer para que para poner una cubierta temporal por ejemplo Villa de Leyva es un monumento nacional una parte hay viviendas que están constituidas por muros en adobe cubiertas en madera que son susceptibles a qué con los efectos climáticos puedan generarse algún perjuicio ellos realizan eso que se llama primeros auxilios entonces vamos a generar una cubierta vamos a cubrir pero son cosas muy provisionales y son cosas temporales que cómo se quitan se instalan en dos horas se desinstalan en dos horas pero como digo eso ya es responsabilidad de quién realiza la actuación a sabiendas de que pues no tiene los permisos correspondientes.”

ANA LUCIA TORRES. (accionante)

“(…) En el año 2002 adquirí mi casa ya construida especialmente el primer piso tenía hacia el fondo tenía plancha y lo que yo hice finalmente más o menos en el año 2014 fue terminar de construir unos baños en la parte del fondo de mi casa sobre esta

plancha que ya estaba, especialmente eso, se hizo una especie de habitación y 2 baños cuando me llegó control interno yo ya tenía esta obra adelantada hace muchos años, sin embargo, yo antes de hacer este clase de inversión o de construcción me acerqué a planeación porque yo tenía muy claro de que debería tener una licencia de construcción como nosotros llevamos un término aproximadamente de 15 años intentando el legalizar el predio con la persona que me vendió porque no sé cumplía según planeación con los requerimientos de aislamiento posterior, entonces nosotros periódicamente estuvimos solicitando esta licencia de construcción en si licencia de construcción como tal no porque la obra ya estaba tratamos de pasar solicitud de reconocimiento de la construcción esto no fue viable como le comento porque según planeación no contábamos con o sea no cumplíamos con algunas normas, insistíamos nosotros en que nosotros teníamos el aislamiento posterior según la información que nos había rendido el IGAC mi predio aparecía con 14 metros pero en sí al final tenía 19 metros nuestro predio podíamos demostrar que sí teníamos aislamiento posterior insistimos en varios años en pasar esta solicitud que tenemos evidencias de los intentos que se hicieron. Para poder pedir este reconocimiento en cada administración nos hacían cambiar planos cambie de arquitecto bueno a la final duramos un proceso de 15 años que no se logró el mismo alcalde que alguna vez me dieron una audiencia con él una diligencia que me dieron pues tiene que hablar con el alcalde a ver como se le puede ayudar, en ese entonces en el 2014 hablé con el alcalde y le dije señor alcalde me pasa esto y me dijo no doña Ana Lucia aquí los empleados ni yo ni nada no podemos meter las manos a la candela por ayudarle a usted lo único que usted puede hacer es iniciar un proceso de pertenencia que eso lo hice hace dos años dos casi tres años aproximadamente inicie el proceso de pertenencia en el grupo planeación son conocedores de este proceso que se inició porque periódicamente yo estaba allí en planeación comentándole lo que pasaba con mi predio cuando ya salió la legalización de esta sentencia, el juzgado me adjudico el 24 de abril del 2018 me adjudicó este predio ya con linderos todo legalmente, y llevé una copia a planeación allí me dijeron que pena doña Lucia pero esto para nosotros no tiene validez yo le dije qué pena pero es una sentencia del juzgado donde se han verificado linderos se ha verificado la construcción entonces como ellos no me pararon así como muchas bolas hablándolo vulgarmente con esta copia que yo llevé la sentencia entonces lo hice por medio de una nota que la radique el 11 de octubre del 2018 radique una nota que fue dirigida al Señor alcalde dándole a conocer esta sentencia y en si demostrándole que yo tenía el aislamiento posterior de mi predio como para que me dieran orden de demolición y me sacaran una multa después como vi que no me daban respuesta en cierto modo esta nota radique otra en agosto del 2018 también el 23 de agosto del 2018 radique otra nota dirigida al Señor Boris Iván Suárez Ovalle (sic) donde yo le daba a conocer la nota y le decía que como se había presentado una pequeña diferencia en los metrajes de la sentencia que eso estaba en proceso de corrección para que por favor me la tuvieran en cuenta antes de que sacaran la resolución en la cual ellos me iban a hacer pagar una multa, en vista de esto que ellos me dijeron que no que esto no tenía nada de validez fue cuando ya tomé la determinación de iniciar este proceso en contra del municipio. Preguntado. En el folio 194 obra un acta de visita no tiene número es del 2 de agosto de esto es de 2018 por la cronología de la actuación es del 2018 está acta aquí hay un plano al folio 124 vuelto, usted dijo ahorita señora Ana Lucía en su respuesta que el municipio le señalaba que su predio tenía 14 metros porque eso era lo que al principio estaba pero que cuando usted hizo el proceso de pertenencia resultó que su predio tenía un área de 19 metros y eso es a lo que me hizo referencia en la respuesta que le hizo saber al municipio con esos 19 metros que le fueron reconocidos aquí en este plano que usted es la que conoce su inmueble en donde quedaría garantizada el área de aislamiento para el predio vecino suyo que es del municipio. Respondió. En esta parte de acá hasta acá queda garantizado mi predio va así aquí más o menos así esta parte seria la del aislamiento posterior de mi casa. Preguntado. Es decir que estos 14 metros se incrementaron a 19 con el proceso de

pertenencia y esa es la zona que usted dice que le garantiza el aislamiento frente al predio el municipio Villa de Leyva es así. Respondió. Así es si señora... Preguntado. No conozco el sitio en lo físico, pero entonces con esta representación sí aquí aparece donde dice que se aumentan 19 aquí entre su límite y el del municipio existe algún muro es cerca o digamos elemento que lo diferencie. Respondió. Acá hay un muro acá atraviesa un muro que va el mío inclusive el municipio también tiene un muro, pero aquí está mi muro también y esto es lo que nosotros estamos legalizando y demostrando el aislamiento posterior. Preguntado. Este muro que usted dice va acá desde cuando está ahí. Respondió. Esto realmente yo creo que hace poco porque como queda en la parte de atrás de mi predio pues yo no nunca me había dado cuenta hasta hace poco cuando ya me fui que me salió la diligencia la sentencia y yo dije vea yo siempre puedo posesionarme de este pedazo que llevamos muchos años peleándolo más de quince años peleando este pedacito entonces yo traté de abrir este murito que está dentro de mí lindero para poder cercar esta parte y el municipio no me lo permitió. Preguntado. Señora Ana Lucía después de que fue impuesta la sanción a usted como infractora urbanística el día 29 de agosto de 2017 qué acciones ha tomado para que su predio corrija la infracción que el municipio le está señalando que ha cometido qué ha hecho usted para que la obra se adecue al ordenamiento territorial. Respondió. En varias oportunidades pase la licencia de reconocimiento de la construcción y todo el tiempo fue negada. Preguntado. Señora Ana Lucía en el predio yo observé que hay una zona de vivienda y otra que es como de una hostería de un hospedaje la zona desde la hostería está involucrada en la infracción urbanística o es solamente la parte donde usted vive. Respondió. Bueno en este momento las dos partes están afectadas. Preguntado. Si usted quisiera dar esta zona de aislamiento que el municipio le está indicando que debía haber existido es posible o usted ha hecho alguna consulta para que sea posible que su inmueble se adecue puede demoler alguna parte para que el aislamiento se garantice o definitivamente eso no es posible o usted no ha consultado poder efectuar esa actuación. Respondió. Bueno nosotros lo hemos estado consultando y realmente pues de pronto no sea necesario porque contamos con el aislamiento posterior le adjudicaron 5 metros y el aislamiento posterior en lo que tengo conocimientos son 3 metros entonces lo que hemos analizado probablemente no hay necesidad de demolición. Preguntado. Al iniciar la versión de su merced nos dice que en 2014 inició las obras y afirma que corresponden a una habitación unos dos baños que se construyeron en una terraza previo a iniciar esa obra su merced pidió licencia de construcción. Respondió. Sí señor en varias oportunidades se hizo la solicitud de esta licencia de construcción. Preguntado. A puesto de referencia que adelanto un proceso de pertenencia para solucionar un problema de su propiedad y que ese proceso salió tuvo un inconveniente respecto a la claridad de linderos lo aclaró y lo puso de conocimiento en agosto de 2018 a la secretaría donde en su entender puede ampliarse en la franja la parte posterior que ampliaría la zona de aislamiento en el evento de ser factible eso en la hipótesis usted tendría que tumbar el muro que divide el predio de propiedad suya con el predio de propiedad del municipio. Respondió. Yo pienso que sí se debe demoler ese muro para poder tener yo acceso a la entrada a mi parte que me corresponde esto ya se pasó también verbalmente lo estuve consultando con planeación entonces ellos me dijeron que tiene que hacer usted debe pasar una licencia de demolición de ese muro para que se le autorice o sea la entrada allí. Preguntado. En su proceso de pertenencia y teniendo en cuenta que había un muro que separaba su predio de el del municipio usted vínculo al municipio de Villa de Leyva para que hiciera parte en ese proceso y pudiera poner de presente su posición. Respondió. Sin señor cuando se inició el proceso de pertenencia se publicaron esas vallas se llama donde nosotros damos a conocer que si alguien de pronto podría ser parte de estos muros pero nadie reclamó como se dice. Preguntado. Señora Ana Lucía siente usted o considera usted que obtuvo la ayuda suficiente de parte del municipio de Villa de Leyva para solucionar sus problemas en la legalización de las construcciones que se encontraban en el predio

que se le adjudicó. Respondió. Realmente no encontré apoyo por parte de la administración por qué fue un proceso de más de 15 años lo único que recibía de ellos era cambie los planos vuélvalo hacer págueme al arquitecto tal bueno en fin nunca se logró un apoyo o al menos que ellos me hubieran clarificado que debería hacer ante esta situación. Preguntado. Señora Ana Lucía usted nos dijo en una de sus respuestas que compró su casa ya construida en el año 2002 a quien le compro usted esa casa. Respondió. Esta casa se la compré al Señor Wilson Orlando Rodríguez Montaña. Preguntado. Porque tuvo usted que adelantar un proceso de pertenencia de ese inmueble si usted lo había comprado qué pasó. Respondió. Como ya compre construido cuando fuimos a legalizar la escritura me exigieron presentar la licencia de reconocimiento de esta construcción y fue cuando acudimos a planeación se pasó el paquete cumpliéndose con todos los requerimientos exigidos por planeación y fue cuando nos dijeron que no nos podían aprobar este reconocimiento de construcción porque no contábamos con el aislamiento posterior. Preguntado. Señora Ana Lucía si el municipio ya le había dicho que no se podía reconocer esa obra que usted compró ya hecha porque le faltaba el aislamiento posterior porque tomó la decisión de adelantar obras en el segundo piso en un inmueble que no estaba conforme al ordenamiento territorial ya se lo había dicho el municipio. Respondió. Bueno esta visita ellos cuando la hicieron como le cuento yo ya compre construido estaba adelantado estos baños esto de atrás estaba ya adelantado cuando yo compré la parte de atrás no tenía ya no tenía el espacio el aislamiento posterior por cuando compré ya tenía este adelanto de los baños cuando ellos o sea inclusive fue por un vecino porque ni siquiera fue por planeación que haya hecho una visita sino un vecino que se dio cuenta que estábamos tratando de terminar de me faltaba la parte de enchape de los baños entonces un vecino fue el que en cierto modo me delató y entonces fue cuando planeación se acercó a ver que estábamos haciendo entonces yo le pedí encarecidamente a la arquitecta Liliana y al ingeniero al arquitecto Gustavo que eran en ese momento los que nos hacían las visitas que por favor me orientaran me indicaran que debería hacer y lo único que la arquitecta Liliana me dijo fue bueno haga lo suyo que yo hago lo mío entonces realmente a mí me pareció fácil terminar estos baños porque no me sentí apoyada por ellos entonces que hicieron ellos pues continuaron el proceso de la contravención. Preguntado. Señora Ana Lucía en el expediente hay un acto administrativo mediante el cual se le suspendió y sello la obra que usted estaba llevando a cabo esta suspensión y sellamiento fue en el año 2004 porque usted decidió continuar con las obras a sabiendas que la obra estaba sellada y suspendida. Respondió. En el 2004 no en el 2014. 2014 disculpe. Si señora a ver me hicieron la visita desde luego como era muy mínimo lo que faltaba porque me estaba afectando mi vivienda cómo está todo descubierto en la parte de atrás de la casa el agua se e entraba todo el tiempo me afectaba y claro como yo ya estaba empezando a funcionar con mi establecimiento como hospedaje entonces yo pues en el momento vi que debería al menos echar el techo o sea la otra planchita que la hice en una plancha ligera para que no se me pasara el agua a estas habitaciones entonces llegaron ellos y me hicieron la visita y yo les comenté por favor ayúdenme que mire es mi casa es mi negocio estoy pagando un crédito que saque para terminar mi construcción necesito que por favor me colaboren que debo hacer entonces la arquitecta de una vez me fue diciendo no doña Lucia qué pena firmeme esta acta venimos es a sellarle pero arquitecta pero cómo le va a firmar usted me puede colocar un sello acá donde está el sello bueno en el momento no llevaba ningún sello yo no le vi nada me dijo le voy a sellar la obra me dijo firmeme esta acta y yo le firmé la acta pero yo nunca vi un sello en mi establecimiento o en mi casa nunca vi sello pero ella me hizo firmar un acta ese día. Preguntado. Pero la funcionaria de la que usted habla que hizo la visita le informó que su obra quedaba suspendida y sellada en ese día. Respondió. Ese día me dijo usted no puede no puede construir yo le dije arquitecta colabóreme mire me hizo sellar me hizo firmar un acta yo me acuerdo que firme un acta que ella me hizo firmar ese día. Preguntado. Señora Ana Lucía es su deseo agregar corregir o enmendar algo a las

respuestas que nos acaba de ofrecer. Respondió. Pues la verdad es que en este momento pues todo está muy claro la verdad que todo está muy claro y espero que el municipio pues tenga en cuenta este proceso de pertenencia que se me adjudico donde yo sé que podemos llegar a una conciliación por lo menos demostrarles que si tengo yo mi aislamiento posterior para evitar que ellos me hagan demoler mi casa y aparte de eso cobrarme una sanción yo puedo demostrar con esta sentencia que estoy ya hace más de ya voy para dos años que me adjudico el juzgado eso entonces que por favor sean conscientes que yo no estoy incurriendo en nada la norma sí porque yo insistía en varias ocasiones si en este momento me exigen que debo pasar una licencia de construcción de mi casa yo lo hago porque soy consciente que debo pagar a la administración una licencia por haber adquirido esta casa.”

II.2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL. De las sanciones urbanísticas y la facultad sancionatoria de las entidades territoriales.

La Ley 810 de 2003, por medio de la cual se modificó la Ley 388 de 1997, en lo que se relaciona con sanciones urbanísticas, en su artículo 1º definía las infracciones urbanísticas como el acto de construcción, ampliación, modificación, etc., en contravía de los planes de ordenamiento territorial y de las demás normas urbanísticas que los desarrollan. Adicionalmente, establecía en los eventos en que no se acreditara la existencia de la licencia correspondiente había lugar a la suspensión inmediata de las obras, hasta tanto se acreditara que han cesado las causas que dieron origen a la medida.

El artículo 2º de la norma estableció que las infracciones urbanísticas darían lugar a la imposición de sanciones, dentro de ellas las siguientes:

- Multas sucesivas entre 15 y 30 salarios mínimos legales diarios vigentes por m² de área de suelo afectado, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en territorios no urbanizables, sanción que no podrá sobrepasar el tope de los 500 SMLMV y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.
- Multas sucesivas entre 12 y 25 salarios mínimos legales diarios vigentes por m² de ocupación o intervención, para quienes intervengan u ocupen instalaciones, construcciones, parques públicos y demás bienes de uso público o los encierren sin la autorización respectiva, sanción que no podrá sobrepasar el tope de los 400 SMLMV y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.
- Multas sucesivas entre 10 y 20 salarios mínimos legales diarios vigentes por m² de intervención en el suelo o construcción, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para ello sin la licencia respectiva, sanción que no podrá sobrepasar el tope de los 300 SMLMV y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.
- Multas sucesivas entre 8 y 15 salarios mínimos legales diarios vigentes por m² de intervención en el suelo o construcción, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para ello, en contravención de lo preceptuado en la licencia o cuando esta haya caducado, sanción que no podrá sobrepasar el tope de los 300 SMLMV y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.
- La demolición total o parcial de las obras desarrolladas si licencia, o de la parte no autorizada o realizada en contravención a la licencia¹.

¹ Estos valores fueron variados por el Código Nacional de Policía en su artículo 181 concordante con el párrafo 7º del artículo 135, que entró en vigencia el 29 de enero de 2017.

Ahora, en cuanto a la facultad sancionatoria en materia urbanística, en primer lugar, el artículo 82 de la Constitución Política establece que es deber del Estado velar por la protección del espacio público y, a su vez, corresponde a las entidades públicas regular la utilización del suelo.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2º la Ley 810 de 2003 –vigente para la época de los hechos–, preveía que la facultad para imponer sanciones urbanísticas se encontraba en cabeza de los alcaldes y gobernadores, estos últimos para el caso de San Andrés y Providencia, quienes tenían la potestad de graduarla, de acuerdo a la conducta cometida, en efecto, esta norma señalaba *“Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta...”*.

En el mismo orden, el artículo 63 del Decreto 1469 de 2010 dispuso:

“Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

En todo caso, la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso.”

De acuerdo a lo expuesto, corresponde a los alcaldes ejercer el control de las obras de urbanismo que se desarrollen dentro de su jurisdicción, a través de la realización de visitas periódicas a las mismas, con el objeto de asegurar que se ajusten a la licencia de construcción, al plan de ordenamiento territorial y a las demás normas urbanísticas.

2.1. Del régimen de las licencias urbanísticas.

A veces de lo consagrado en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997², la licencia urbanística constituye un acto administrativo de carácter particular y concreto, que debe ser expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, a fin de autorizar el adelantamiento de obras de urbanización y parcelación de predios, de

² *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.*

construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios. Definición que resulta concordada con la establecida en el artículo 1º del Decreto 1469 de 2010³, que es del siguiente tenor:

“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.”.

Asimismo, establece el numeral 2 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997 y la norma prescrita, que el otorgamiento de las licencias de construcción conlleva el cumplimiento de la normativa establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales, los planes especiales de manejo y protección y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.

Lo relativo a la solicitud de las licencias urbanísticas se encuentra regulado en el artículo 15 del Decreto 1469 de 2010, norma que resulta aplicable para el momento de los hechos del presente medio de control, donde se precisa que procede a solicitud del titular de la misma, quien deberá aportar la documentación pertinente para que sea tenida como radicada en legal y debida forma, al indicar

“Solicitud de la licencia y sus modificaciones. El estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas y de sus modificaciones procederá a solicitud de quienes puedan ser titulares de las mismas, una vez hayan sido radicadas en legal y debida forma.

Parágrafo 1º. Se entenderá que una solicitud de licencia o su modificación está radicada en legal y debida forma si a la fecha de radicación se allega la totalidad de los documentos exigidos en el presente decreto, aun cuando estén sujetos a posteriores correcciones. Adicionalmente, y 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 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

³ “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”.

Parágrafo 2°. La expedición de la licencia conlleva, por parte del curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas la práctica, entre otras, de las siguientes actuaciones: el suministro de información sobre las normas urbanísticas aplicables al predio o predios objeto del proyecto, la rendición de los conceptos que sobre las normas urbanísticas aplicables se soliciten, la aprobación al proyecto urbanístico general y a los planos requeridos para acogerse al régimen de propiedad horizontal, la revisión del diseño estructural y la certificación del cumplimiento de las normas con base en las cuales fue expedida.”.

A su vez, el artículo 16 de la norma en comento señala la manera en que procede la radicación de toda licencia de urbanismo, momento en el que además de recibir una numeración se dejará constancia de toda la documental que se anexa y en caso de encontrarse incompleta se devolverá para complementarla:

“Radicación de la solicitud. Presentada la solicitud de licencia, se radicará y numerará consecutivamente, en orden cronológico de recibo, dejando constancia de los documentos aportados con la misma.

En caso de que la solicitud no se encuentre completa, se devolverá la documentación para completarla. Si el peticionario insiste, se radicará dejando constancia de este hecho y advirtiéndole que deberá allanarse a cumplir dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes so pena de entenderse desistida la solicitud, lo cual se hará mediante acto administrativo que ordene su archivo y contra el que procederá el recurso de reposición ante la autoridad que lo expidió.(...)”.

La documentación exigida al momento de la radicación de la solicitud, según lo previsto en el artículo 21 *ibídem*, corresponde a:

- i) copia del certificado de libertad y tradición del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud (fecha de expedición no mayor a un mes);
- ii) formulario único nacional para la solicitud de licencias (según Resolución 0984 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), debidamente diligenciado por el solicitante;
- iii) Copia del documento de identidad del solicitante o certificado de existencia y representación legal, cuando se trate de personas jurídicas;
- iv) poder o autorización, cuando se actúe mediante mandatario;
- v) copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud;
- Vi) dirección de los predios colindantes al proyecto.

El Decreto 1077 de 2015 compiló el Decreto 1469 de 2010 y unificó lo relativo a las licencias urbanísticas. El artículo 2.2.6.1.1.1 del referido decreto define la licencia urbanística como la autorización previa requerida 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. La cual es 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 en las disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

En todo caso, 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. El Artículo 2.2.6.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015 determina la existencia de cinco clases de licencias, dependiendo del objetivo de la obra y la finalidad del procedimiento: (i) urbanización; (ii) parcelación; (iii) subdivisión; (iv) construcción; y, (v) intervención y ocupación del espacio público.

La referida norma establece que el estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción de que tratan los numerales 1 a 4 corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura. En los demás municipios y distritos y en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a la autoridad municipal o distrital competente.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio en su artículo 2.2.6.1.1.7 establece que la licencia de construcción es 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 dicho documento se concreta de manera específica el uso, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

1. Obra nueva. Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total.

2. Ampliación. Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.

3. Adecuación. Es la autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando la permanencia total o parcial del inmueble original.

4. Modificación. Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.

5. Restauración. Es la autorización para adelantar las obras tendientes a recuperar y adaptar un inmueble o parte de este, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad. Esta modalidad de licencia incluirá las liberaciones o demoliciones parciales de agregados de los bienes de interés cultural aprobadas por parte de la autoridad competente en los anteproyectos que autoricen su intervención.

6. Reforzamiento Estructural. Es la autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan y el Reglamento colombiano de construcción Sismo Resistente y la norma que lo adicione,

modifique o sustituya. Esta modalidad de licencia se podrá otorgar sin perjuicio del posterior cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, actos de legalización y/o el reconocimiento de edificaciones construidas sin licencia, siempre y cuando en este último caso la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reforzamiento y no se encuentre en ninguna de las situaciones previstas en el artículo 2.2.6.4.1.2 del presente decreto. Cuando se tramite sin incluir ninguna otra modalidad de licencia, su expedición no implicará aprobación de usos ni autorización para ejecutar obras diferentes a las del reforzamiento estructural. (Resaltado fuera del texto original).

7. Demolición. Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción”.

Indistintamente de la modalidad de la licencia, el artículo 2.2.6.1.2.3.3 del Decreto 1077 de 2015 determina que, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5° del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia tiene como efecto determinar la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

El citado precepto aclara que la expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella, pues la autorización urbanística recae sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aun cuando sean enajenados. En todo caso, se tendrá por titular de la licencia, a quien esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción.

El artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015, regula el reconocimiento de edificaciones existentes. El propósito de esta actuación es que el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente declare la existencia de desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin autorización de construcción y obtener la respectiva licencia urbanística siempre y cuando la obra: i) cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y con la destinación que se le haya dado al predio; y ii) hayan concluido su edificación como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento. Sobre este último requisito, este mismo artículo dispone que el término de los cinco (5) años no será aplicado en aquellos casos en que el solicitante deba obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa.

Las personas interesadas en que se formalicen y titularicen desarrollos arquitectónicos ejecutados sin las licencias requeridas deberán presentar ante la autoridad competente los documentos generales requeridos para toda licencia de construcción especificados en el artículo 2.2.6.1.2.1.7 , así como: (i) copia diligenciada del formulario único nacional para la solicitud de licencias ; (ii) el levantamiento arquitectónico de la construcción, el cual deberá estar debidamente firmado por un arquitecto quien se hará responsable legalmente de la veracidad de la información contenida en este; (iii) copia de un peritaje técnico que sirva para determinar la estabilidad de la construcción

y las intervenciones y obras a realizar que lleven progresiva o definitivamente a disminuir la vulnerabilidad sísmica de la edificación, cuando a ello hubiere lugar; y, (iv) declaración de antigüedad de la construcción, la cual se hará bajo la gravedad de juramento.

Una vez presentada la solicitud de reconocimiento de una edificación, la autoridad competente deberá resolver la petición dentro de los siguientes 45 días hábiles. No obstante, cuando fuere necesario adecuar la edificación al cumplimiento de las normas de sismo resistencia, el artículo 2.2.6.4.2.6 del Decreto 1077 de 2015 señaló que, el acto de reconocimiento otorgará un plazo máximo de veinticuatro (24) meses improrrogables, contados a partir de la fecha de su ejecutoria, para que el interesado ejecute las obras de reforzamiento.

En ningún caso procederá el reconocimiento de edificaciones cuando la misma o alguna de sus partes se encuentran localizada en: i) áreas que hayan sido protegidas ambientalmente por el POT o por los instrumentos que lo desarrollen y complementen; ii) zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable; y iii) inmuebles de propiedad privada o que ocupen total o parcialmente el espacio público. (Artículo 2.2.6.4.1.2 del Decreto 1077 de 2015).

Sobre la obligación de contar con la licencia previo a iniciar la obra, el H. Consejo de Estado⁴ refirió así: *“En primer lugar, es incuestionable que la licencia de construcción es una expresión del poder de policía —que no del derecho policivo—, cuya finalidad es la de garantizar el cumplimiento de la jerarquía normativa que rige su expedición, la cual se integra desde el punto de vista sustancial por la Constitución Política, las disposiciones pertinentes del Plan de Ordenamiento Territorial”* más adelante refirió *“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”* por ultimo manifestó *“En este orden de ideas, se puede afirmar que las características propias de la licencia de construcción son las siguientes: i) Es una expresión del poder de policía urbanístico -ii) Es una autorización previa a la intervención del bien respecto del cual se expide' in) Es autónoma del derecho de propiedad; iv) Es constitutiva del derecho de desarrollo y construcción del proyecto aprobado; v) Es un acto administrativo favorable; y, vi) Sus efectos influyen en el ejercicio de los derechos colectivos.”*

Es decir que la licencia de construcción constituye un acto administrativo a través del cual la autoridad competente autoriza la ejecución de conductas de especial interés urbanístico. La finalidad primordial de las aludidas licencias se erige en la constatación del cumplimiento de las normas que regulan el desarrollo urbano y el ordenamiento

⁴ Consejo de estado Sala Contencioso Administrativa sentencia del 3 de abril de 2013, siendo MP. Dr. MAURICIO FAJARDO, emitida dentro del radicado No. 5200 1-23-3 1-000- 1999-00959-01 (26437

del territorio; de manera que la licencia en comento es un instrumento de intervención administrativa en la actividad de los particulares

2.2. Del poder de Policía y el Principio de Planeación.

Se advierte que el control y vigilancia en las construcciones de inmuebles por parte de las entidades territoriales corresponden a una demostración del Poder de Policía, que se caracteriza por su naturaleza normativa y por la potestad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal, abstracto, todo ello con el fin de crear condiciones para la convivencia social, buscando siempre mantener el orden público.

Respecto al tema se pronunció la H. Corte Constitucional, entre otras en la sentencia T-908 de 7 de noviembre de 2012⁵, y donde observó entre otros aspectos que:

“2.1.4 El poder de policía se caracteriza entonces por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta función se encuentra adscrita al Congreso de la República, órgano que debe ejercerla dentro de los límites de la Constitución. De otro lado, la Constitución Política a través del artículo 300 numeral 8, ha facultado a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas a dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

(...)

Así, el poder de policía, en función de las situaciones que exijan restablecer y mantener el orden público, deriva de la preceptiva constitucional y legal, para el caso dentro de la dirección y coordinación que les corresponde a alcaldes e inspectores de policía, en relación con los habitantes y circunstancias en el respectivo territorio, poder que se desarrolla y activa a partir de la dinámica comunitaria.”

Es decir, el poder de policía puede considerarse como el conjunto de actividades que tiene como fin el desarrollo de reglas, así como de medidas adoptadas en ejercicio del deber Estatal de preservar el orden público. Igualmente garantizar la seguridad, salubridad y tranquilidad de la ciudadanía. No obstante, dicho poder tiene unos límites normativamente regulados tendientes a evitar perjuicios que pueden ser causados a raíz de desórdenes o actos perturbadores de la paz social. Las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales.

En suma, puede afirmarse que el poder de policía se entiende como la potestad de reglamentación general. La función de policía consiste en la gestión administrativa que concreta el poder de policía, y la actividad de policía comporta la ejecución coactiva.

⁵ MP Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Finalmente, en relación con el deber de planeación de los municipios, la H. Corte Constitucional en sentencia T - 816 de 2012⁶ expuso:

“(…) 6. En ese sentido, el artículo primero de la Ley 388 de 1997 establece como objetivos de la ley ... En concordancia con lo anterior, el artículo tercero de la misma establece que “El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios. 2. 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 a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. 3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural. 4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.”

(…)

29. En este caso específico, el artículo 99 de la Ley de Desarrollo Territorial establece que “Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso. (...)”^[22]. De acuerdo a dicho artículo, la licencia constituye un acto administrativo de carácter particular y concreto expedido por la autoridad encargada, quien velará por el cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial y los demás planes parciales que existan.

30. Por su parte, el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo primero de la Ley 810 de 2003, establece que “Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas (...)”.

31. Igualmente, el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo segundo de la Ley 810 de 2003 sostiene que: “Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren: (...) 5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.”

⁶ MP. Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

32. Así las cosas, teniendo como base los fines y objetivos del régimen urbanístico, se ha de entender que la obtención de la licencia de construcción pretende garantizar el uso adecuado y racional del suelo, mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, y la seguridad de los asentamientos humanos. La carencia de dicha licencia para iniciar una obra, lleva a que se incurra en una infracción urbanística y se presenta la posibilidad de la imposición de una sanción, la demolición de la obra, puesto que se entiende que la construcción no cumple con los requisitos de razonabilidad y seguridad del uso del suelo. (Subraya del Despacho)

II.3. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO.

La demandante afirma que existió una afectación al debido proceso y defensa en la medida que en el trámite sancionatorio no se decretaron las pruebas, no se corrió el traslado de alegatos y no se había individualizado correctamente el área del predio por el cual se le impuso la sanción pues este pertenecía a uno de mayor extensión. En el presente caso, con fundamento en el material probatorio que obra en el expediente, se encuentra acreditado lo siguiente:

Para el año 2014, la demandante poseía un predio ubicado en la calle 7 No. 9ª-05 de Villa de Leyva que hacía parte de uno de mayor extensión identificado con cédula catastral No. 0100 0129 0014000 y matrícula inmobiliaria No. 070-22884. Que el 10 de julio de 2014, la Secretaría de planeación municipal de Villa de Leyva realizó vista de control urbano a dicho inmueble, toda vez que observó el adelantamiento de una construcción (fls. 83-91):

“SOPORTE DE VISITA DE VERIFICACIÓN Y CONCEPTO TÉCNICO CONTROL URBANO.

Visita de obra al predio identificado con cédula catastral N° 01-00-0129-00 14.000 ubicado en la Calle 7 No. 9 A-05. Cuyo propietario es el señor RODRIGUEZ MONTANA WILSON ORLANDO identificado con cedula de ciudadanía No. 4.147.453. Construcción ejecutada sin licencia de construcción, cuya ejecutora es la señora ANA LUCIA TORRES ROBLES Identificada con cedula de ciudadanía No. 23.689.884.

El día 10 de julio de 2014 se realiza visita de verificación y concepto técnico por parte de la Secretaría de Planeación y Control Interno en el predio de la referencia.

DESCRIPCIÓN TÉCNICA DE LA OBRA.

En la visita de verificación y concepto técnico de control urbano se evidencie la construcción en proceso de una placa de entre piso que ocupa el patio de aislamiento posterior, en proceso constructivo de mampostería de segundo piso, placa de entre piso ya fundida, pañetes y pintura de primer piso, los materiales de muros en bloque, placa en concreto.

Motivos que contravienen la norma urbanística.

1. Que la obra en mención no cuenta con la respectiva licencia de construcción, la cual debe ser expedida por la Secretaria de Planeación Municipal.
2. Que la construcción en cuestión no respeta el aislamiento posterior.

3. Que el área de construcción en contravención es de 14 metros cuadrados en primer.
"Subraya el despacho"

Mediante auto 017 de 11 de julio de 2014, la Secretaría de planeación municipal de Villa de Leyva impuso medida de suspensión y sellamiento de la obras realizadas en el predio por la señora Ana Lucía Torres Robles. Esta se fundamentó de la siguiente manera (f. 92-94)

(...) FUNDAMENTOS DE HECHO.

En fecha 10 de Julio de 2014, el funcionario delegado de la Secretaría de Planeación, realiza visitas de control en todo el casco urbano y rural del Municipio de Villa de Leyva, encontrando que en la Calle 7 No 9 A 05 del Municipio de Villa de Leyva, el predio identificado con cédula catastral No 01- 00-0129-0014-000, predio de propiedad de WILSON ORLANDO RODRÍGUEZ MONTAÑA se ejecutaron obras que no cuentan con la respectiva licencia de construcción, pudiéndose determinar que quien se encuentra desarrollando la obra es la señora ANA LUCIA TORRES ROBLES.

Por tanto, en la visita de verificación y según concepto técnico de control urbano se evidencia que la obra en mención no cuenta con la respectiva licencia de construcción, la cual debe ser expedida por la Secretaría de Planeación, así mismo se determinó que la construcción en cuestión no respeta el aislamiento posterior.

El área de construcción en contravención es de 14 metros cuadrados en el primer piso y de 14 metros cuadrados en el segundo piso, para un total de 28 metros cuadrados.

Anexo al informe técnico levantado No 054 de fecha 10 de Julio, se incorpora material fotográfico, el cual es tomado por esta secretaria como prueba a fin de determinar la existencia de infracción a la norma urbanística en el Municipio de Villa de Leyva.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Que para efectos de la Ley 810 de 2003 toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables.

Que mediante acta de visita y concepto de control técnico urbano No 054 de fecha 10 de Julio de que obra a folio 1 a 9, emanado de la Secretaría de Planeación y Control Interno del Municipio de Villa de Leyva, se allegan a este Despacho fotografías que contienen hallazgos relacionados con obras que no estaba aprobadas mediante licencia de construcción, de igual forma se verifica que la construcción no respeta el aislamiento posterior.

Por lo anterior, y con base en el artículo 1 de la Ley 810 de 2003, se procederá a ordenar la Suspensión y sellamiento de la obra.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: Décrete la imposición de la medida provisional de suspensión y sellamiento de la obra realizada en el predio identificado con cédula catastral No 01-00-0129-0014-000, predio de propiedad de WILSON ORLANDO RODRÍGUEZ MONTAÑA donde se ejecutan obras por la señora ANA LUCIA TORRES ROBLES, ubicado en la Calle 7 No 9 A 05 del Municipio de Villa de Leyva, diligencia a realizarse el día dos (2) de agosto de 2014, a las _____

SEGUNDO: Oficiése al Comandante de Policía del Municipio de Villa de Leyva, a fin de que se realice el respectivo acompañamiento a la diligencia de suspensión o sellamiento de la obra, para que de igual forma sea la autoridad de policía quién se encargue de verificar que no se violen los sellos impuestos, hasta tanto no se subsane la infracción urbanística cometida, lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda acarrear la violación de los sellos impuestos.

TERCERO: Déjese constancia de la imposición de los sellos en acta y déjese el respectivo registro fotográfico y de video del procedimiento policivo de sellamiento

CUARTO: Iniciar el proceso de sanción por infracción a la norma urbanística establecido en la Ley 810 de 2003 en contra del presunto contraventor. "Subraya el despacho"

Que mediante Auto 054 de 5 de septiembre de 2014, la Secretaría de planeación municipal de Villa de Leyva ordenó abrir averiguación preliminar en contra de la demandante por la presunta comisión de infracción urbanística al ejecutar unas obras sin licencia de construcción en el predio. En esa ocasión se dijo (f. 98):

"(...) En fecha 10 de Julio de 2014, el funcionario delegado de la Secretaria de Planeación, realiza visitas de control en todo el casco urbano y rural de todo el Municipio de Villa de Leyva, encontrando que en la Calle 7 No 9 A 05 del Municipio de Villa de Leyva, el predio identificado con cédula catastral No 01- 00-0129-0014-000, predio de propiedad de WILSON ORLANDO RODRÍGUEZ MONTAÑA se ejecutaron obras que no cuentan con la respectiva licencia de construcción, pudiéndose determinar que quien se encuentra desarrollando la obra es la señora ANA LUCIA TORRES ROBLES.

Por tanto, en la visita de verificación y según concepto técnico de control urbano se evidencia que la obra en mención no cuenta con la respectiva licencia de construcción, la cual debe ser expedida por la Secretaría de Planeación, así mismo se determinó que la construcción en cuestión no respeta el aislamiento posterior.

El área de construcción en contravención es de 14 metros cuadrados en el primer piso y de 14 metros cuadrados en el segundo piso, para un total de 28 metros cuadrados.

Anexo al informe técnico levantado No 054 de fecha 10 de Julio, se incorpora material fotográfico, el cual es tomado por esta Secretaría como prueba a fin de determinar la existencia de infracción a la norma urbanística en el Municipio de Villa de Leyva.

Con el fin de determinar la ocurrencia de la conducta y si esta es constitutiva de infracción urbanística que conlleve a una sanción de carácter económico, la Secretaria de Planeación y Control Interno de Villa de Leyva en pleno uso de sus facultades legales:

RESUELVE

PRIMERO: Ordenar la apertura de averiguación preliminar de que trata el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, en contra del propietario del predio identificado con cédula catastral No 01-00-0129-0014-000, predio de propiedad de WILSON ORLANDO RODRÍGUEZ MONTAÑA, predio ubicado en la calle 7 No 9 A-05 del Municipio de Villa de Leyva, por presunta infracción urbanística cometida por ejecutar una obra que no cuenta con la respectiva licencia de construcción por labores de obra desarrolladas por la señora ANA LUCIA TORRES ROBLES.

SEGUNDO: Téngase como prueba todos los documentos aportados, el informa (sic) técnico No 054 de julio de 2014 y revisada la base de datos de solicitud de licencias y de licencias aprobadas se constató que el predio identificado con cedula No 01001290014000 predio ubicado en la calle 7 No 9 A-05 del Municipio de Villa de Leyva, no cuenta con licencia de construcción en la modalidad de obra nueva.
"Subraya el despacho"

Que el 16 de marzo de 2017, la Secretaría de Planeación de Villa de Leyva volvió a efectuar visita al predio de la demandante y observó que las obras iniciadas ya habían culminado y que el inmueble se encontraba en uso. (f. 107 y ss.)

"(...) Teniendo en cuenta que a fecha 16 de marzo de 2017, se practicó visita de Control Urbano al predio localizado en la calle 7 No 9A-05/13 del área urbana del municipio de Villa de Leiva, identificado catastralmente con N° 01.00-0129- 0014-000 y matrícula inmobiliario No. 070-125023, propiedad de WILSON ORLANDO RODRIGUEZ MONTANA Y ANA LUCIA TORRES, con el fin de verificar el estado actual de obra que hace parte del proceso de contravención No: 050- 2014

1. DESCRIPCIÓN TÉCNICA DE LA OBRA.

Una vez verificada el área del terreno se encuentra una obra correspondiente con la que se describe en el Acta de Visita No.054 de fecha 10 de julio de 2014, la cual consta de: Ampliación en dos pisos con un área de cada piso de 14 m², para un área total de 24 m², con estructura de reforzamiento estructural en vigas y columnas, muros pañetados y pintados, entepiso en concreto, pisos con acabado en baldosa cerámica, carpintería en madera y cubierta con placa en concreto

Una vez cotejados los hallazgos hechos al momento de la visita en relación con la información contenida en el proceso de contravención No. 05 de 2014, fue posible determinar que fueron realizados trabajos de construcción posteriores a la imposición de la medida preventiva de sellamiento y suspensión de obra de fecha 02 de agosto de 2014, los cuales constan de levantamiento de muro en segundo piso, pañete sobre muro, pintura sobre pañete, instalación de pisos, instalación de carpintería y construcción de una cubierta en placa de concreto localizada sobre el área del segundo piso del área ampliada, zona que es utilizada actualmente como terraza.

2. HALLAZGOS POR INFRACCIÓN A LA NORMA URBANÍSTICA.

Que a la fecha el área total en contravención es de 24 m², correspondiente a la obra hallada al momento de la visita, la cual no cuenta con la respectiva licencia que debe ser expedida por la Secretaria de Planeación municipal.

Que a la fecha la obra se encuentra invadiendo es su totalidad el aislamiento posterior del predio en área total de 24 m².

El tanque de almacenamiento de agua potable se encuentra sobre cubierta

3. OBSERVACIONES

Una vez verificada la base de datos de la Secretaría de Planeación no se encontró licencia que acredite que a la fecha se han subsanado los motivos en infracción descritos anteriormente.

De acuerdo con los hallazgos hechos en obra fue posible establecer el ejecutor responsable de la obra es la señora ANA LUCIA TORRES ROBLES.

Es una obra en infracción y por lo tanto da merito a continuar con el correspondiente proceso sancionatorio.(...)” “Subraya el despacho”

Que mediante Auto 052 de 16 de mayo de 2017, la Secretaría de Planeación de Villa de Leyva formuló cargos como infractora urbanística a la demandante. La motivación de este proveído se estableció así (f. 115 a 121).

“GRADUACIÓN DE LA FALTA.

Tiene el carácter de grave la contravención a las normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, para el caso específico en vista de que la ejecución de obras que no contaban con licencia de construcción para la ampliación y que la totalidad de la ejecución de las obras invaden el aislamiento posterior del predio.

(...)

V. PRUEBAS

Obran en el expediente como prueba los siguientes documentos

1. Informe de verificación y concepto técnico de control urbano No 054 de fecha 10 de julio de 2014 contenido en nueve (9) folios que contiene registro fotográfico que da fe de la presunta infracción urbanística
2. Informe de verificación del estado actual de la obra con base en la visita de fecha 16 de marzo de 2017

VI. CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN DE CONTROL URBANO

Es menester recalcar la importancia de las normas urbanísticas, las cuales regulan el uso, la ocupación, el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza, así como las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos.

Para el caso bajo estudio, se debe tener claro que para desarrollarse un proceso constructivo en cualquiera de sus modalidades, ya sea ampliación, modificación y demolición de edificaciones de urbanización y parcelación de terrenos urbanos, de expansiones urbanas y rurales, acordes con el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y las normas urbanísticas del municipio, se requiere de solicitud, trámite y otorgamiento de licencia urbanística, emanada por la Secretaría de Planeación Municipal, luego de ser sometida al correspondiente estudio técnico, arquitectónico y jurídico, de conformidad a lo establecido en el Decreto 1469 de 2010.

Amén de lo anterior y como se mencionó, la ejecución de la obra no cuenta con la respectiva licencia de construcción en la modalidad de ampliación, además se invade el aislamiento posterior del predio, situación que no es subsanable teniendo en cuenta

que la norma no permite la construcción de obras sobre los aislamientos de los predios, por tanto no es viable aprobar un proyecto para obtener licencia de construcción en el que se invada alguno de los aislamientos del predio.

En mérito de lo anterior esta Dirección, en uso de las facultades otorgadas mediante Decreto 026 de 2015,

RESUELVE

PRIMERO: Formular cargos en contra de la señora ANA LUCÍA TORRES ROBLES identificada con cédula de ciudadanía No. 23'689.884 en calidad de propietaria y ejecutora de la obra realizada en el predios identificado con cédula catastral No 01-00-0129-0014-000 ubicados en la carrera 7 No. 9 A-05 en zona urbana del Municipio de Villa de Leyva en los siguientes términos:

CARGO ÚNICO: Ejecutar obras de construcción en la modalidad de ampliación sin contar con la respectiva licencia de construcción que debe ser expedida por la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, obras que corresponden a un área total de 23 metros cuadrados en presunta infracción y que fueron ejecutadas en el aislamiento posterior

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión al señor (sic) ANA LUCIA TORRES ROBLES según lo establecido en el artículo 67 del CPACA, infórmele que el expediente se encuentra a su disposición en este Despacho para que pueda ejercer su derecho de defensa, informándole que conforme al artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 dispone de quince (15) días hábiles para presentar descargos, solicitar y aportar las pruebas que considere. Para tal efecto líbrese la comunicación, indicando la decisión tomada y adjuntando copia íntegra de la presente disposición, en caso tal que no sea posible surtir dicha comunicación se aplicará lo establecido en el artículo 68 y 69 del CPACA.

CUARTO (sic): Contra el presente Auto no procede recurso alguno de acuerdo con lo estipulado en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011, "Subraya el despacho"

Que con Resolución No. 018 de 29 de agosto de 2017, la Secretaría de Planeación de Villa de Leyva declaró infractora de normas urbanísticas a la señora ANA LUCIA TORRES ROBLES por la ampliación del predio ubicado en la calle 7 No. A-05 de Villa de Leyva sin la respectiva licencia de construcción y le impuso multa por valor de \$5.901.736, adicionalmente ordenó la demolición de la construcción y compulsó copias a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue la comisión del presunto delito de urbanización ilegal. (f. 173 a 177)

(...) RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: DECLARAR, infractora de las normas urbanísticas a la señora ANA LUCÍA TORRES, identificada con cédula de ciudadanía 23'689.884 expedida en el municipio de Villa de Leyva, por la ejecución de obras de construcción de ampliación que tienen lugar en el predio Identificado con cedula catastral N° 01-00-0129-0014-000 ubicado en la calle 7 A No. 9 A - 05/13, con un área de 23 m2 que no cuentan con la correspondiente licencia de construcción en la modalidad de ampliación, contraviniendo claramente las normas urbanísticas del municipio de Villa de Leyva.

ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER MULTA A LA SEÑORA ANA LUCIA TORRES equivalente a diez (10) salarios mínimos diarios vigentes por metro cuadrado de construcción en infracción a la norma urbanística: área correspondiente a 23 m2, según certificación

emitida por esta Dirección mediante acta de certificado actual de las obras del proceso de contravención No. 050 de 2014.

ARTÍCULO TERCERO: EL VALOR DE LA MULTA EQUIVALE a la suma de CINCO MILLONES NOVECIENTOS UN MIL SETECIENTOS TREINTA SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 5'901.736,00 M Cte) según el material probatorio que hace parte del presente proceso, sin sobrepasar los 300 SMMLV los cuales deben ser pagaderos en un plazo de 60 días a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo en la secretaría de Hacienda Municipal, favor del municipio de Villa de Leyva (...)

Que el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja, adelantó el proceso ordinario de pertenencia No. 2016 00010 y mediante sentencia de 28 de abril de 2018 declaró a la señora Ana Lucia Torres Robles propietaria del predio atrás mencionado ordenando la inscripción de la decisión en el registro de instrumentos públicos de Tunja, por lo que al inmueble se le asignó el número de matrícula inmobiliaria No. 070-228884 (f. 19 sentencia y d. 40 certificado tradición)

“(...) RESUELVE:

PRIMERO. NEGAR las excepciones de mérito denominadas "Fraude a la Ley" "Falta de legitimación sustantiva o sustancial" " Culpa exclusiva de la parte demandante" propuestas por el apoderado del señor WILSON ORLANDO RODRIGUEZ MONTAÑA, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLARAR que la demandante señora ANA LUCIA TORRES ROBLES, identificada con la cédula de ciudadanía número 23.689.884, ha adquirido por el modo la prescripción Adquisitiva Extraordinaria de dominio, el inmueble ubicado en la calle 7 No. 9A-13, de la población de Villa de Leyva (Boyacá), con código catastral número 0100 0129 0014 000 y que hace parte de uno de mayor extensión identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 070-125023 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Tunja identificado con los siguientes linderos especiales: POR EL NORTE, en distancia de 3.70 metros, hace una escuadra de norte a sur en distancia de 3.36 metros, hace una nueva escuadra por el mismo 4 costado norte en distancia de 3.40 metros, a dar al borde de la callejuela de servidumbre de entrada que parte de la calle 7" y donde empiezan los terrenos de LIGIA ROCIO RODRIGUEZ MONTAÑA; POR EL OCCIDENTE, en línea recta en distancia de 15.12 metros lindando por este costado con terrenos del vendedor WILSON ORLANDO RODRIGUEZ MONTANA: POR EL SUR, en línea oblicua y en recta en distancia de 8.14 metros, lindando por este costado con terrenos del municipio de Villa de Leyva, esta distancia se corrige para tomar la distancia indicada por el perito, aparece como 7.40 metros POR EL ORIENTE, en línea recta y en distancia de 14.50 metros, lindado por este costado con terrenos de JOSE SIERRA a dar al punto de partida y encierra. El inmueble especial objeto de saneamiento tiene un área de 1 40.22 metros²

El anterior predio hace parte de uno mayor extensión incluyendo las áreas comunes y se encuentra alinderado así: POR EL NORTE, partiendo del por la toma dirección oriente a llegar al p2 en línea recta por paredes perimetrales en longitud de 39.00 metros, linda por este costado con ERNEL BARBOSA CAMELO, POR EL ORIENTE, del p2 toma dirección sur a encontrar el p3 en longitud de 3.20 metros, distancia esta que corresponde a la entrada del predio de mayor extensión compartidos por el predio a sanear y el restante o predio de mayor extensión del señor WILSON ORLANDO RODRIGUEZ, luego del p3 torna dirección occidente a encontrar el p4 donde se encuentra una zona común que es el acceso a las dos viviendas del lote 1 y el lote 2 en

una longitud de 16 metros, linda, vuelve de nuevo al oriente a encontrar el p5 en longitud de 9.48 metros, sigue en la misma dirección del p5 al p6 en longitud de 3.36 metros, linda por este costado con predios de ESTELLA CORDILLO. POR ELSUR, del p6 toma dirección occidente a encontrar el p7 en longitud de 3.36 metros, sigue en línea recta por este mismo costado a encontrar el p8 en longitud de 15.53 metros, linda por este costado con predios de JOSE SIERRA; POR EL OCCIDENTE, del p8 loma dirección norte a encontrar el p9 en longitud de 7.40 metros luego sigue en la misma dirección a encontrar el punto de partida en longitud de 9.45 metros, linda con predios del MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA. Tiene un área de 384.33 M2

TERCERO: Se ordena la inscripción de esta sentencia en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, para que proceda a la apertura de un nuevo folio.

Que la demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 018 de 29 de agosto de 2017 el cual se resolvió mediante Resolución No. 021 de 18 de septiembre de 2018 confirmando la sanción impuesta (f.134).

3.1. De la transgresión al debido proceso.

El fundamento fáctico invocado por la accionante a efectos de determinar la afectación al debido proceso dentro del procedimiento sancionatorio, consiste en que no se decretaron las pruebas y no se corrió el traslado de alegatos.

Frente al derecho fundamental del debido proceso en materia administrativa sancionatoria se ha señalado por parte de la H. Corte Constitucional⁷ lo siguiente:

“(…) Los procedimientos policivos deben contar con instrumentos idóneos para la publicidad de los actos administrativos.

8. La competencia de las autoridades locales para imponer sanciones por infracción del régimen urbanístico y de obras es una expresión propia del ejercicio de la función de policía administrativa. En tal sentido, es innegable que, a esa actividad, en tanto ejercicio de la función pública, le son predicables los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, previstos en el artículo 209 de la Constitución.

Conforme al marco de referencia expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, se ha demostrado que el goce efectivo del derecho de defensa se concreta, en el ámbito propio de la actuación administrativa, en la satisfacción del principio de publicidad de los actos, a través de la utilización de los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para la notificación de los mismos. A su vez, se ha contemplado que estos instrumentos, para que resulten admisibles desde la perspectiva constitucional, deben tener el grado de eficacia e idoneidad suficiente para que los interesados en la medida correspondiente puedan ejercer su facultad de contradicción. (...)”

⁷ Corte Constitucional Sentencia T-395 de veintiocho (28) de mayo de dos mil nueve (2009) fue Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

De acuerdo con el material probatorio recaudado dentro del plenario, se evidencia que, contrario a lo afirmado por la actora, en el trámite sancionatorio objeto de debate se le garantizó a la accionante el derecho de audiencia y contradicción. Al respecto, quedó acreditado que en el proceso sancionatorio se le permitió surtir las respectivas etapas.

Prueba de ello, se observa en el Auto 054 de 5 de septiembre de 2014, mediante el cual se ordenó abrir averiguación preliminar en contra de la demandante, el cual ordenó concretamente tener como pruebas *“todos los documentos aportados, el informa (sic) técnico No 054 de julio de 2014 y revisada la base de datos de solicitud de licencias y de licencias aprobadas se constató que el predio identificado con cedula No 01001290014000 predio ubicado en la calle 7 No 9 A-05 del Municipio de Villa de Leyva, no cuenta con licencia de construcción en la modalidad de obra nueva.”*. Decisión que fue notificada en debida forma el 7 de abril de 2015 (fl. 104).

A su vez, en el Auto 052 de 16 de mayo de 2017, a través del cual se formularon cargos a la accionante se tuvo en cuenta como pruebas el Informe de verificación y concepto técnico de control urbano No 054 de fecha 10 de julio de 2014 contenido en nueve (9) folios que contenía registro fotográfico de la presunta infracción urbanística y el Informe de verificación del estado actual de la obra con base en la visita de fecha 16 de marzo de 2017. Adicionalmente, en la misma decisión se ordenó notificar a la accionante e informarle que conforme lo dispone el artículo 67 del CPACA, *“el expediente se encuentra a su disposición en este Despacho para que pueda ejercer su derecho de defensa, informándole que conforme al artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 dispone de quince (15) días hábiles para presentar descargos, solicitar y aportar las pruebas que considere. Para tal efecto líbrese la comunicación, indicando la decisión tomada y adjuntando copia íntegra de la presente disposición, en caso tal que no sea posible surtir dicha comunicación se aplicará lo establecido en el artículo 68 y 69 del CPACA”*. Decisión que fue notificada en debida forma el 23 de mayo de 2017 (fl. 125)

Los actos administrativos mencionados quedaron en firme, sin que la accionante se hubiese pronunciado al respecto. Adicionalmente, es necesario señalar que la etapa de alegatos de que habla el artículo 48 de la Ley 1437 del año 2011 fue surtida y además utilizada por la demandante para exponer sus argumentaciones, tal como se observa a folios 166-167 del expediente. En dicho escrito radicado el 14 de julio de 2017 ante la alcaldía de Villa de Leyva, Ana Lucía Torres presentó algunas consideraciones finales en relación con las obras de ampliación ejecutadas en aislamiento posterior. La accionante indicó *“queda demostrado con el material probatorio arrimado al expediente que las obras realizadas no están dentro del aislamiento posterior”*. Más adelante indicó: *“los hechos narrados anteriormente, se encuentran plenamente demostrados con las pruebas aportadas al presente expediente”*.

Lo anterior permite inferir que la señora Ana Lucía validó el trámite probatorio llevado a cabo dentro del proceso, sin que advirtiera en su escrito de alegatos alguna manifestación o inconformidad frente a un posible desconocimiento de pruebas. Adicionalmente, indicó que con las pruebas que obraban se acreditaban plenamente los fundamentos invocados por ella. Razón por la cual, no es dable concluir que existió

una trasgresión al trámite probatorio, al derecho de contradicción o a la oportunidad para presentar alegatos de conclusión.

De conformidad con lo argumentos anteriormente mencionados, el Despacho concluye que no es dable declarar probado el cargo formulado por la accionante en relación con la afectación al debido proceso administrativo.

3.2. De la infracción a las normas urbanísticas en el caso concreto.

En principio, es dable aclarar que la sanción impuesta a la demandante se produjo como consecuencia de lo consignado en el acta de fecha 14 de julio de 2014 (fls. 83 y Ss), en la que se indicó que la señora Ana Lucia Torres Robles adelantó una obra sin respectiva licencia. La cual era necesaria con independencia de cuáles áreas iban a ser intervenidas, pues lo relacionado con el *aislamiento posterior* se expuso solo en la descripción técnica de la obra. En esta visita se advirtió enfáticamente *“no cuenta con la licencia de construcción”*

En el interrogatorio absuelto por la accionante señaló que reanudó la obra que estaba iniciada y que no contaba con la licencia de construcción, en ese momento señaló: *“yo ya tenía esta obra adelantada hace muchos años sin embargo yo antes de hacer este clase de inversión o de construcción me acerqué a planeación porque yo tenía muy claro de que debería tener una licencia de construcción como nosotros llevamos un término aproximadamente de 15 años intentando el legalizar el predio con la persona que me vendió porque no sé cumplía según planeación con los requerimientos de aislamiento posterior entonces nosotros periódicamente estuvimos solicitando esta licencia de construcción en si licencia de construcción como tal no porque la obra ya estaba tratamos de pasar solicitud de reconocimiento de la construcción esto no fue viable”*.

En vista de la contravención urbanística cometida por la accionante, la entidad adelantó el proceso en relación a la vulneración de las normas que exigen que, de manera previa a la construcción o intervención de cualquier obra, se debe obtener la licencia de construcción. Según se observa, la demandante tenía conocimiento de que su obra no contaba ni cuenta, por lo menos hasta el 04 de febrero de 2020 (f. 249), con una licencia de construcción ni de reconocimiento debido a que la edificación carece de diferentes requisitos.

Si bien la accionante señaló que la inexistencia de la licencia de construcción se debió a la mora en la expedición de la misma, no se aportan elementos probatorios que permitan llegar a dicha conclusión. Nótese que el único trámite acreditado fue el que se identificó con número de radicado No 2738-2016, en el cual se solicitó la licencia, pero para reconocimiento de la obra y no para construcción (fls. 249 y Ss). Además, dicha actuación feneció por encontrarse en archivo a causa de la falta de subsanación de las exigencias por parte de la accionante.

Al respecto, el ingeniero Boris Iván Suarez Gallo indicó que: “... *Hay que tener en cuenta que cuando se suspende la obra la persona inmediatamente ... no seguir continuando con la ejecución ... esa persona tiene que iniciar con los procedimientos necesarios para poder ajustarse a la norma urbanística ya sea licenciado ya sea demoliendo a fin de que no se vaya pues a generar un perjuicio mayor*”.

Así las cosas, del acervo probatorio se concluye que la demandante no estaba habilitada para iniciar la construcción sin licencia. Dicha actuación fue la que concluyó con la imposición de la sanción por medio de las resoluciones objeto de litigio y que permiten evidenciar, que previo a la construcción es ineludible contar con la licencia so pena de ser sujeto a sanciones como en efecto sucedió en este caso. En gracia de discusión, es válido mencionar que la obra ejecutada sin licencia no cumplió ni cumple los requisitos exigidos por la Ley, por el contrario, la construcción ejecutada infringe las normas urbanísticas vigentes establecidas según las precisiones del acta de fecha 21 de febrero de 2017 (fls. 257).

En un caso similar, el H. Consejo de Estado se pronunció así:

Por lo demás, desde el comienzo de la actuación administrativa la actora admitió que construyó sin tener licencia (pues no la requería) y que sí se modificaron parcialmente las fachadas; y tan consciente fue de que la orden de demolición era previsible, que solicitó la aplicación del principio de favorabilidad para la legalización de desarrollos urbanos clandestinos; y ante la Alcaldía Local de Suba contravirtió la posibilidad de una orden de demolición en su caso, al afirmar que “[...] las obras a demoler son las realizadas a partir del 29 de noviembre de 2005, lo que significa que las anteriores a este solo podrán ser demolidas en el evento en que sus propietarios resultaren vencidos en un proceso por contravención de obras [...].

Lo anterior descarta la violación del derecho de defensa en lo que atañe al tema de la demolición.

Para la Sala, lo único que impediría la orden de demolición, a la luz de la normativa que se ha dejado reseñada, sería en este caso específico la obtención de la licencia de construcción. Sin embargo, no hay prueba en el expediente que acredite que la actora hubiera allegado dicho documento y no podía hacerlo por cuanto la construcción de marras estaba en una zona de preservación ambiental, amén de que a lo largo del proceso administrativo siempre ha afirmado que dicha licencia no se requería (...).

En su declaración, la accionante indicó: “... *me hicieron la visita desde luego, como era muy mínimo lo que faltaba porque me estaba afectando mi vivienda cómo está todo descubierto en la parte de atrás de la casa el agua se entraba todo el tiempo me afectaba y claro, como yo ya estaba empezando a funcionar con mi establecimiento como hospedaje entonces yo pues en el momento vi que debería al menos echar el techo o sea la otra planchita que la hice en una plancha ligera para que no se me pasara el agua a estas habitaciones, entonces llegaron ellos y me hicieron la ... Ese día me dijo usted no puede construir (...)*”. Resulta claro entonces que la accionante infirió erradamente que la insistencia en los trámites para la licencia de construcción la habilitaba a empezar las obras.

3.3. Del área de aislamiento posterior del predio y la proporcionalidad de la falta.

El municipio de Villa de Leyva inició el procedimiento sancionatorio en el año 2014 debido a unas obras que estaba haciendo la accionante sin contar con licencia de construcción. Durante dicho trámite sancionatorio, concretamente en el año 2016, la señora Ana Lucía Torres presentó una solicitud de licencia de reconocimiento, pero la misma no contaba con la definición del área de *aislamiento posterior*, por lo que, no concordaba con el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente en el Municipio. Dicho trámite de licencia de reconocimiento, actualmente se encuentra archivado.

En este sentido, en nada se relaciona el requisito del *área de aislamiento posterior* con la sanción impuesta en el proceso sancionatorio, pues esta última tuvo origen en la falta de licencia de construcción y no en la construcción en área prohibida. Al analizar el auto de fecha 05 de septiembre de 2014 y la Resolución No 018 de 29 de agosto de 2017 (fls. 173 – 177) se infiere que la accionante fue sancionada por no tener la licencia. Se recuerda que en el auto de formulación de cargos se señaló como causal de infracción la ejecución de la obra sin contar con la licencia del caso y adicionalmente, en las resoluciones que impusieron las sanciones urbanísticas se indicó que se declaraba como infractora a Ana Lucia Torres Robles por intervenir un bien inmueble sin contar con ese requisito legal.

En ese orden, resulta acreditado que la demandante inició sus obras en el año 2014 y para el año 2017 ya las había culminado. Pese a que existía una suspensión de obra decidió continuar con la misma, razón por la cual, la entidad competente le impuso la sanción urbanística. No pasa por alto este estrado judicial que la demandante cuenta a su favor con la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja, por medio de la cual se le reconoce como propietaria de un inmueble y que dicha área puede influir en la respectiva zona de aislamiento posterior. No obstante, esta situación debe ser dilucidada en el trámite administrativo de licencia de reconocimiento pues este argumento no la habilitaba para realizar ninguna intervención en su predio antes de adquirir el aval o la licencia por parte del municipio de Villa de Leyva.

Ahora bien, se advierte del siguiente cuadro que a la demandante se le sancionó por no haber adquirido la licencia, la cual difiere de la acción consistente en construir en lugares prohibidos. Abas infracciones poseen sanciones diferentes:

| FALTA | FALTA |
|--|---|
| Para quienes parcelen, <u>urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables</u> o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley <u>142</u> de 1994. | Para quienes parcelen, <u>urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia</u> , y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley <u>142</u> de 1994. |
| SANCIÓN | SANCIÓN |

| | |
|---|--|
| Multas sucesivas que oscilarán <u>entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes</u> por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, | Multas sucesivas que oscilarán <u>entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes</u> por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes |
|---|--|

Por lo expuesto, se advierte que la sanción fue proporcional a la falta. Nótese que se le impuso la mínima sanción y, contrario a lo señalado por la parte demandante, el área por la cual se impuso la sanción fue por metro cuadrado construido sin licencia y no por metro cuadrado del lote de mayor o menor extensión. Inclusive en diferentes documentales (fls 83 y Ss) se advierte como áreas irregularmente construidas 28-24 mt² y a la final se identifica como 23 metros cuadrados los construidos sin licencia. Lo que significa que la sanción fue proporcional en todos los eventos.

Como quiera que no se logró probar causal de nulidad alguna se mantendrá la legalidad de los actos administrativos, se negarán los cargos formulados, de contera, las pretensiones de la demanda.

De la condena en costas.

En términos de vigencia, La ley 2080 del 25 de enero de 2021⁸ señaló: “la presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias...” (artículo 86). A su vez, el artículo 47 de la norma adicionó el artículo 188 del CPACA, el cual quedará así:

“Salvo en los procesos en que se ventile el interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

Atendiendo a la modificación normativa, es claro que actualmente la condena en costas posee norma especial contenida en el CPACA, razón por la cual, se dará aplicación a la misma. Al revisar los fundamentos legales de la demanda, este Despacho considera que, a pesar de negarse las pretensiones, sí existió un fundamento legal⁹ que cobijó las pretensiones, razón por la cual no habrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

⁸ Por la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁹ Citó la siguiente normatividad: los artículos 47, 48, 49, 50 del CPACA, Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003, Ley 1185 de 2008 y el Decreto 763 de 2009.

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Notifíquese a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA y el Decreto 806 de 2020.

CUARTO: En firme la sentencia, háganse las comunicaciones del caso para su cumplimiento y archívese el proceso previa anotación en el programa “Justicia Siglo XXI”. Desde ahora se autoriza la expedición de las copias auténticas que soliciten las partes.

QUINTO: Si al liquidarse los gastos ordinarios del proceso, quedaren remanentes a favor del depositante, se ordena la devolución correspondiente para lo cual se harán las gestiones que resulten necesarias a través de la Secretaría del despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

*El presente auto se notificó por Estado Electrónico Nro. 07
Publicado en el Portal WEB de la Rama Judicial, Hoy, 8 de febrero
de 2021 siendo las 8:00 A.M.*

IJ

Firmado Por:

ANGELA DANIELA SANCHEZ MONTAÑA

JUEZ

JUZGADO 13 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE TUNJA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

d0b1195c7252ed16803e90e864a4d291d862ca2939c567b4f4b26b2575577866

Documento generado en 04/02/2021 07:22:25 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>