



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
ARMENIA – QUINDÍO

Armenia, veintitrés (23) agosto del año dos mil veintiuno (2021)

Asunto: Sentencia No. **114**
Medio de control: Nulidad
Demandante: Procuraduría 99 Judicial I Para Asuntos
Administrativos
Demandado: Municipio de Armenia, Curaduría Urbana No. 2
Radicado: 63-001-3333-002-**2020-00053-00**

Agotadas las etapas previas, procede el despacho a clausurar la primera instancia mediante la presente sentencia, en el referido proceso de nulidad.

1. ANTECEDENTES.

1.1. LO QUE SE DEMANDA.

La parte demandante, actuando como Agente del Ministerio Público, solicita que a través de este medio de control se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución No. 2-21820001 del 12 de febrero de 2018 “Por medio de la cual se otorga licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”, (ii) Resolución No. 63001-2-18-0939 del 22 de febrero de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de la licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”, (iii) Resolución No. 63001-2-190753 del 29 de octubre de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de licencia de urbanización vigente en modalidad de desarrollo y loteo” y (iv) Resolución No. 63001-2-190248 del 9 de abril de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”.

1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA.

La Agente del Ministerio Público, señala como hechos relevantes en su libelo demandatario lo siguiente:

El ingeniero Iván Echeverry Osorio en su calidad de gerente y representante legal de la sociedad comercial INVERSIONES TERRA S.A. solicitó el 12 de mayo de 2017 ante la Curaduría Urbana No. 2 de la ciudad de Armenia, la licencia de urbanización en modalidad desarrollo y licencia de construcción modalidad obra nueva, dando paso a la actuación administrativa correspondiente en los expedientes No. 17-2-0384 (Licencia de Construcción) y 17-2-0385 (Licencia de Urbanización).

Las licencias mencionadas fueron solicitadas para el lote de terreno de propiedad de la sociedad, localizado en la carrera 11 entre calles 20 y 21 de la ciudad de Armenia, identificado con matrícula inmobiliaria No. 280-8060 y cédula catastral No. 63-001-0110-4001-00001-0000 con un área total de 4.136,77 metros cuadrados, para desarrollar allí el proyecto urbanístico denominado TOTEM CENTRO EMPRESARIAL, el cual constaría de 5 niveles de sótano con capacidad para 392 carros y 120 motocicletas y dos torres cada una de 22 pisos.

La Curaduría Urbana No. 2 de la ciudad de Armenia, aprobó la solicitud de licencia de urbanización mediante Resolución No. 2-18200001 del 12 de febrero de 2018, pese a no haberse tramitado ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia el Plan de Implantación de este proyecto, de conformidad con lo establecido en el Artículo 185 del Acuerdo 019 de 2009 (Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Armenia), el cual de manera textual señala que “el plan de implantación será condición previa y necesaria para que proceda la solicitud de reconocimiento i de licencia ante los Curadores Urbanos”.

La Resolución atrás mencionada ha sido modificada en tres oportunidades a través de las Resoluciones Nos. 63001-2-18-0939 del 22 de febrero de 2019, 63001-2-190753 del 29 de octubre de 2019 y 63001-2-190248 del 9 de abril de 2019.

Respecto de la licencia de construcción modalidad obra nueva, la Curaduría Urbana No.2 de la ciudad de Armenia, expidió auto certificando la viabilidad del proyecto, pero condicionado a la expedición del acto administrativo aprobatorio a la presentación de la Resolución por medio de la cual a autoridad competente aprobara el Plan de Implantación, en atención a que el proyecto se encontraba sujeto a condicionamientos especiales determinados por el Municipio de Armenia, según el Decreto municipal 095 de octubre 9 de 2014 y por la Resolución 003 de abril de 2005, así como la aprobación y liquidación del aprovechamiento urbanístico adicional por parte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y los pagos relacionados con el impuesto de construcción.

Solo con posterioridad la empresa Inversiones Terra S.A. inicia los trámites administrativos ante el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Armenia, con el fin de obtener la aprobación del plan de implantación, mismo que fue negado a través de la Resolución No. 238 de 2018. Contra este acto administrativo se interpuso por parte de la mencionada Sociedad el recurso de apelación buscando la aprobación del plan presentado, alzada que fue resuelta mediante Resolución No 089 del 01 de marzo de 2019, en donde se decide modificar el artículo primero del acto recurrido y se indica que no se adopta el plan de implantación solicitado.

En razón a lo anterior, la Curaduría Urbana No. 2 no debió aprobar la licencia de urbanización solicitada por la Sociedad Comercial Inversiones Terra SA en atención a que el proyecto CENTRO EMPRESARIAL TOTEM no contaba con plan de implantación aprobado por autoridad competente, vulnerando de manera directa disposiciones contenidas en el Acuerdo No. 019 de 2009.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

1.3.1. Normas violadas.

- Art. 2 y 29 Constitución Política.
- Ley 388 de 1997.
- Ley 1454 de 2011
- Art. 137 Ley 1437 de 2011
- Art. 1 y 2 del Decreto 1469 de 2010
- Art. 185 del Acuerdo No 019 de 2009
- Decreto 095 de 2014

1.3.2. Concepto de la violación.

Como concepto de violación, señala que la Resolución No, 2-1820001 del 12 de febrero de 2018, fue expedida de manera irregular y con violación en las normas en que debía fundarse, de acuerdo a lo siguiente:

El ordenamiento territorial es una herramienta mediante la cual los municipios planifican o planean el desarrollo local y un proceso de construcción colectiva que se da de manera gradual, progresiva y flexible. Su definición se encuentra contemplada en el artículo 2º de la Ley 1454 de 2011. Así mismo el legislador, ha expedido leyes sobre ordenamiento territorial de los municipios y el uso de suelo, en donde se desarrollan los procedimientos y trámites que se deben realizar por parte de los entes territoriales para la aprobación de su herramienta de desarrollo local. Sobre el mismo asunto se

ha pronunciado el Consejo de Estado señalando que en la elaboración de ese plan de ordenamiento territorial, intervienen diversas voluntades.

De acuerdo a lo anterior, se tiene entonces que cada municipio debe contar con un plan de ordenamiento territorial como instrumento de desarrollo, el cual se encuentra definido en el artículo 9º de la Ley 388 de 1997. Por su parte, el artículo 10 de la misma normativa establece las determinantes que deben tenerse en cuenta al momento de la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial y que son de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia. Estos planes de ordenamiento deben tener tres componentes, un primer componente general, un segundo componente urbano y un último componente que es el rural.

Dentro de la misma normativa el artículo 15 define que las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y demás aspectos que reglamentan la materia.

En cuanto a la licencia urbanística señala que 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 previos, cuya expedición está a cargo de los curadores urbanos, quien la concede teniendo en cuenta el plan de ordenamiento territorial.

Estas licencias se clasifican en licencias de urbanización, parcelación, construcción e intervención y ocupación del espacio público, de conformidad con lo señalado en el artículo 2º del Decreto 1469 de 2010

La licencia de urbanización es una autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en el suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Señala además que la doctrina ha indicado las características de las licencias de urbanización entre las que se destaca que las que se conceden deben estar conformes a las disposiciones vigentes y en especial las del plan de ordenamiento territorial. En orden a ello, se tiene que la licencia de urbanización que hoy se ataca fue expedida de manera ilegal pues no acató lo señalado en las normas que la regulan, pues debió expedirse conforme al Plan de Ordenamiento Territorial y no se hizo en tanto se omitió tramitar

previamente el plan de implantación, tal como lo dispone el artículo 185 del Acuerdo No. 019 de 2009.

Sobre el plan de implantación, se indica que son instrumentos de planeación que no cuentan con regulación en normas nacionales, por lo que si el POT decide incluirlo como instrumento que permita su desarrollo debe determinar en qué casos son viables y cuáles son las condiciones, procedimientos y requisitos para su adopción. Es por ello que el Acuerdo 019 de 2009, señaló la necesidad de adelantar estos planes de implantación y así lo estipuló en el artículo 185.

El mencionado plan de implantación, según el decreto, es un documento técnico que se presenta ante el Departamento administrativo de Planeación que contiene las medidas físicas para mitigar los impactos generados en un sector por parte de un uso que entrará en funcionamiento.

Conforme a este decreto, entre los casos que requieren la expedición del plan de implantación y manejo son las edificaciones en proceso de expedición de licencia y que sus usos, de escala urbana, rural o local, requieran según el POT o los lineamientos del DAPM, la mitigación de impactos negativos generados en el entorno. Esto es lo que sucede precisamente con el proyecto empresarial TOTEM, y por ello requerían contar con un plan de implantación debidamente aprobado con anterioridad a la expedición de las licencias, entre ellas la de urbanización y la de construcción.

No obstante, la Curaduría Urbana No. 2 de Armenia expidió la Resolución No. 2-1820001 del 12 de febrero de 2018 por medio de la cual se otorgó la licencia de urbanización en la modalidad de desarrollo omitiendo la obligación de aportar el respectivo plan de implantación. En razón al deber legal, la entidad empresarial que construye el proyecto empresarial TOTEM inició con posterioridad los trámites respectivos para obtener la aprobación del plan de implantación, misma que fue negado en principio por el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Armenia y luego de surtirse el recurso de alzada fue modificado por el alcalde de Armenia, pero en el sentido de no aprobar el mismo.

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

1.4.1. Inversiones Terra SA¹.

¹ Ad.014

Mediante apoderada judicial, la Sociedad se hizo parte en el proceso, quien respecto de los hechos señaló ser ciertos excepto frente al hecho noveno, en donde explicó que el curador de la época estaba plenamente capacitado y autorizado para aprobar la licencia de urbanización solicitada por la entidad que representa, en tanto lo que se otorgó fue la licencia de urbanismo y no la de construcción y en esa medida no se exige el plan de implantación.

En cuanto a las pretensiones, se opone a la prosperidad de las mismas en atención a que los actos administrativos atacados se encuentran revestidos de legalidad en atención a que fueron expedidos por autoridad competente y con apego a la Constitución y la ley.

Propuso como excepción previa: “Ausencia de actuación administrativa relativa a los recursos previstos en la ley” y como excepciones de fondo “Inexistencia de causal para el decreto de nulidad de los actos administrativos demandados”, “Ausencia de los requisitos y falta de pruebas para declaratoria de la nulidad de los actos demandados”, “legalidad de los actos administrativos demandados”, “cumplimiento de los lineamientos legales para la expedición de los actos demandados”, “acatamiento de la normatividad por parte de los demandados”.

1.4.2. Municipio de Armenia².

El ente territorial se hace parte en el proceso, a través de apoderada judicial, quien indica que se atiene a lo decidido y probado dentro del trámite judicial, teniendo en cuenta que el Municipio no fue quien expidió los actos administrativos que se demandan, además de no encontrarse legitimado por pasiva para efectos de este asunto.

En cuanto a los hechos, manifiesta que los mismos son ciertos, excepto el hecho noveno, pues indica que se trata de una consideración de la parte demandante, la cual debe ser probada en el desarrollo del proceso.

Insiste en que el Municipio de Armenia no se encuentra legitimado por pasiva y por tanto debe desvincularse del proceso, si se tiene en cuenta que los curadores urbanos son particulares en ejercicio de funciones públicas las cuales se enmarcan en una función específica en materia de expedición de licencias urbanísticas y demás trámites conexos contenidos en la normativa vigente y aplicable.

Añade que los planes de implantación de conformidad con el artículo 185 del POT, así como por los decretos municipales Nos. 095 de 2014 y 199 de 2019

² Ad.015

son actos administrativos que expide el Municipio a través del Departamento Administrativo de Planeación, el cual se erige como requisito previo indispensable para la futura expedición de licencias urbanísticas por parte de los curadores urbanos. Empero este es un requisito que debe ser acreditado por el desarrollador y/o titular de la futura licencia urbanística para el trámite de esta última y el Curador está en la obligación de verificar para el licenciamiento que se cuente con dicho plan aprobado.

En orden a lo anterior, tanto el titular de las licencias demandadas como el Curador Urbano No. 2 omitieron contar y verificar la existencia del plan de implantación previo a la expedición de la licencia, situación que se escapa de la esfera del actuar del municipio y que en atención al proyecto urbanístico Tótem Centro Empresarial, al ser una superficie empresarial, se requiere contar con el respectivo plan de implantación o regularización aprobado por parte del departamento administrativo de Planeación de manera previa a la expedición de la licencia de urbanización.

Sin embargo, y aunque en principio le fue negado el plan de implantación y posteriormente no fue adoptado el mismo mediante actos administrativos expedidos por la autoridad competente para el efecto, lo cierto es que para el 30 de julio de 2020, mediante Resolución No. 147 se adoptó por parte del Subdirector del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Armenia, el plan de implantación y manejo para el proyecto denominado Tótem Centro Empresarial.

Por lo expuesto, señala que en la actualidad el proyecto cuenta con el correspondiente plan de implantación aprobado, pero que las licencias fueron expedidas sin el cumplimiento de este requisito previo.

Propone como excepciones: “Falta de legitimación en la causa por pasiva” e “incumplimiento de la norma local urbana”.

Finalmente, solicita desvincular al Municipio de Armenia por lo expuesto.

1.4.3. Curaduría Urbana No. 2³.

El señor Curador Urbano No. 2 allega escrito de contestación de la demanda y en suma señala respecto de los hechos que los mismos, son ciertos en su mayoría, otros parcialmente ciertos y otros considera no son hechos sino apreciaciones de la demandante.

Se opone a la prosperidad de las pretensiones y ello lo sustenta en los

³ Ad. 016

argumentos que se resumen así:

Señala en principio que las licencias de urbanización concretan su marco normativo sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expiden las licencias de construcción para obra nueva. En orden a ello, la misma debe estudiarse a la luz de los artículos 70, 160 y 161 del Acuerdo 019, pues estas exigencias de carácter técnico son solo exclusivamente para las licencias de construcción. Es por ello que esas exigencias no pueden ser aplicadas a las licencias de urbanización, pues ello representaría una limitación al derecho de uso, goce y disfrute de la propiedad, en tanto dicha restricción se traduce en la imposibilidad de modificar los usos, edificabilidad y volumetría, que inicialmente puedan introducirse en una licencia de urbanización, si se tiene en cuenta que estos aspectos son muy dinámicos y dependen de variables como las condiciones de mercado, aspectos económicos y sociales.

Explica que el proyecto sobre el cual se concedió la licencia demandada está sometido al tratamiento urbanístico de Redesarrollo, el cual está definido en el artículo 175, y las normas generales sobre la edificabilidad están contenidas en los cuadros denominados tratamiento de redesarrollo Vol.7 del POT. En orden a ello, para que pueda hacerse exigible el plan de implantación es necesario que se trate de una solicitud de licencia de construcción, que implique autorización de usos de alto impacto, para un determinado sector de la ciudad.

En el caso que aquí se estudia, el titular de la licencia de urbanización, radicó la solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva para una edificación destinada a uso empresarial y de oficinas, la cual determina la tipología edificatoria S2, local o edificación especializada. Clasificación D. Grandes Superficies Empresariales (Varios Servicios), en cual en lo que concierne a las condiciones de la ficha normativa debe tener: Previo plan de implantación o regularización aprobado por parte de planeación municipal. Es por ello que el plan de implantación no se hace necesario previo a la solicitud de licencia de construcción, pues ello no está estipulado en la ficha normativa que para el asunto es la 11.

Ahora bien, frente a los planes de implantación señala que los mismos se conciben como instrumentos de planeamiento utilizados para la aprobación y reglamentación de edificaciones con fines comerciales o de equipamiento colectivos para deducir los posibles altos impactos o impactos negativos en las zonas de influencia donde se pretenden ubicar, tal como se estipulo en el artículo 185 del Acuerdo Municipal No. 029 de 2009, pero no es determinado por la licencia de urbanización, dado que la misma no concede autorización de uso, si se tiene en cuenta la definición desarrollada en el artículo

2.2.6.1.1.1.4. del Decreto 1077 de 2015, en atención a que esta licencia solo se concreta en el marco normativo general de usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y los demás aspectos técnicos que servirán de base para la expedición de las futuras licencias de construcción.

En orden a lo expuesto, considera que no tienen asidero jurídico las pretensiones de la demanda que aquí se estudia y en esa medida deben negarse.

1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.5.1. Demandante (Ad.037): Señala la Agente del Ministerio Público que una vez analizado el material probatorio arrimado al proceso y los argumentos expuestos por las partes, no hay duda que los actos demandados deban ser declarados nulos, pues fueron expedidos de manera irregular y con violación de las normas en que debía fundarse.

Resalta que la norma local no hace distinción previo a qué licencias debe solicitarse el plan de implantación aprobado por la autoridad competente y en esa medida toda solicitud de licencia debe ir acompañada con tal requisito, máxime si se tiene en cuenta que las normas de ordenamiento territorial son de obligatorio cumplimiento sin distinción alguna y la calidad de la obra a desarrollar por la Empresa Inversiones Terra SA

Ahora bien, señala que en el curso de esta demanda fue aportado copia el acto administrativo por medio del cual fue aprobado el Plan de Implantación para el proyecto que aquí se estudia, situación que no puede ser de recibo en tanto fue posterior a la concesión de las licencias aquí demandadas y ello es un requisito previo para tal efecto.

Expresa además que llama la atención el hecho que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento del ordenamiento territorial expongan en sus contestaciones interpretaciones distantes sobre el asunto materia de estudio, pues mientras el Municipio de Armenia señala la necesidad de agotar el requisito previo del plan de implantación, la Curaduría Urbana No. 2 refuta tal posición y explica que la misma solo es dable antes de la licencia de construcción y no de urbanización.

En orden a lo expuesto solicita se acceda a las pretensiones de la demanda, anulando los actos administrativos enjuiciados.

1.5.2. Inversiones Terra SA (Ad.031): La apoderada judicial de esta demandada señala que hasta la fecha no se ha iniciado la ejecución de la obra, por cuanto no se cuenta con la licencia de construcción, en atención a

que resulta necesario contar con la aprobación del plan de implantación, el que apenas fue aprobado el 31 de julio de 2020, mediante Resolución 147.

En orden a ello considera que no hay lugar a la declaratoria de nulidad de los actos demandados pues tal como se expuso por el señor Curador Urbano No. 2, el requisito que aquí se estudia solo se hace necesario para la expedición de la licencia de construcción y no para la licencia de urbanismo que es la situación que aquí se discute.

En orden a ello solicita se niegue la solicitud de nulidad y por el contrario se mantengan incólumes los actos demandados.

1.5.3. Municipio de Armenia (Ad.035): El apoderado judicial del ente territorial se limitó a repetir los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y a solicitar que se denieguen las súplicas de la demanda.

1.5.4. Curaduría Urbana No. 2 (Ad.036): En esta oportunidad hace uso de esta oportunidad procesal a través de apoderado judicial, quien después de resumir los argumentos de la parte actora determina como su hipótesis frente al caso, que no todas las licencias que expiden los curadores urbanos en esta localidad, deben estar antecedidas del plan de implantación que señala el artículo 185 de Acuerdo 019 de 2009.

Para dar respuesta a su hipótesis se remite al contenido de los artículos 1 y 2 del Decreto 1469 de 2010, el cual fue compilado en el Decreto 1077 de 2015, los cuales definen las licencias urbanísticas y sus clases. Bajo esta misma normativa explica que para efectos de las licencias no solo deben tenerse en cuenta las normas de carácter local, sino también las de orden nacional, pues las primeras brindan aspectos técnicos y puntuales para determinar los casos en que se hace exigible el plan de implantación.

Por ello no puede exigirse como requisito previo un plan de implantación a todos los tipos de licencia urbanística, máxime cuando el POT hace particular referencia a edificaciones levantadas sobre predios previamente urbanizados cuyos aspectos técnicos los reúne exclusivamente las licencias de construcción y no las licencias de urbanización.

En orden a lo anterior, considera que la Curaduría agotó el trámite legal para la expedición de la licencia de urbanización frente al proyecto denominado “Tótem Centro Empresarial” y en ese sentido debe denegarse las pretensiones de la demandante.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. LOS PRESUPUESTOS PROCESALES.

Los presupuestos procesales del medio de control y de la demanda se hallan cabalmente satisfechos. No obstante, considera el despacho pertinente hacer la siguiente precisión: los actos demandados en esta oportunidad son de carácter particular y concreto, por lo que en principio el medio de control llamado al ejercicio sería el de nulidad y restablecimiento del derecho. Empero, cuando lo que se debate es la legalidad de los actos administrativos por cuanto con ellos resultan lesionados intereses de carácter general lo propio entonces es intentar a través de este tipo de medio de control.

El Consejo de Estado en sala plena⁴, sobre el particular a dicho:

"Estima la Sala que además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación"

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-426 del 29 de mayo de 2020, en aras de garantizar el restablecimiento de la legalidad en abstracto, señaló que procede la acción de nulidad⁵ contra actos de contenido particular indicando que:

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

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1650 de 2 de junio de 2005 CP Gustavo Aponte Santos.

⁵ Hoy medio de control a partir de la ley 1437 de 2011.

Bajo este contexto, considera esta judicatura que si bien las licencias urbanísticas son actos de contenido particular y concreto, toda vez que genera efectos vinculantes a los particulares determinados, también lo es que si los mismos con su expedición afectan el ordenamiento jurídico en abstracto, resulta viable promover el medio de control de simple nulidad con la finalidad de establecer si se ajustaron las mismas a las disposiciones urbanísticas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, con miras a garantizar el interés general.

Por ello entonces resulta viable estudiar la legalidad de los actos administrativos demandados a la luz del presente medio de control.

Por otro lado, no se evidencia inconveniente de ninguna naturaleza, en cuanto a la jurisdicción y competencia del Juzgado, la capacidad de las partes para comparecer, y el ejercicio del derecho de postulación.

2.2. DE LAS EXCEPCIONES.

Como quiera que las mismas enervan la pretensión del medio de control, serán evaluadas y resueltas con el fondo del asunto.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO.

De consuno con lo planteado en la fijación del litigio, el problema jurídico que emerge en el presente asunto, se contrae a establecer si al expedirse la licencia de urbanización y aquellas que la modificaron sin haberse allegado previo a su expedición, el plan de implantación aprobado y exigido en el artículo 185 del Acuerdo Municipal 019 de 2009, se vulneró el ordenamiento jurídico y por ello debe declararse la nulidad de dichos actos administrativos, o si, por el contrario, el mismo solo es exigible como requisito previo a la licencia de construcción y en esa medida deben mantenerse incólumes.

2.4. TESIS DEL DESPACHO.

Para el despacho es claro que el artículo 185 del Acuerdo 019 de 2009 Plan de ordenamiento Territorial de Armenia, impone a la autoridad competente la exigencia del Plan de Implantación y Manejo aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal como requisito previo a la expedición de la licencia de urbanización, aun cuando de manera específica no lo indique, pero que se desprende de la hermenéutica sistemática y armónica de las normas urbanísticas que deben aplicarse en los territorios, cuando de construcciones en el mismo se trata

2.5. DESARROLLO DE LA TESIS.

2.5.1. Naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas

Para determinar la naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas, es necesario hacer remisión a la definición y regulación que trae el ordenamiento jurídico nacional.

Así el Decreto 1469 de 2010 “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”⁶, en su artículo 1º define las licencias urbanísticas en los siguientes términos:

“Artículo 1º. Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional. La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo. Parágrafo. Las licencias urbanísticas y sus modalidades podrán ser objeto de prórrogas y modificaciones. Se entiende por prórroga de la licencia la ampliación del término de vigencia de la misma. Se entiende por modificación de la licencia, la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas, arquitectónicas y estructurales y no se afecten espacios de propiedad pública. Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. En los eventos en que haya cambio de dicha normatividad y se pretenda modificar una licencia vigente, se deberá mantener el uso o usos aprobados en la licencia respectiva.”

El artículo 2º de la misma disposición, clasifica las licencias urbanísticas de la siguiente manera:

Artículo 2º. Clases de licencias. Las licencias urbanísticas serán de:

1. Urbanización.

⁶ Compilado por el Decreto 1077 de 2015.

2. Parcelación.

3. Subdivisión.

4. Construcción.

5. Intervención y ocupación del espacio público.

Parágrafo. *La expedición de las licencias de urbanización, parcelación y construcción conlleva la autorización para el cerramiento temporal del predio durante la ejecución de las obras autorizadas. En estos casos, el cerramiento no dará lugar al cobro de expensa.*

Y más adelante, sobre la licencia de urbanización, el artículo 4º la define así:

Artículo 4º. *Licencia de urbanización. Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.*

Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento.

Parágrafo. *La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial.*

Por su parte, el Decreto Ley 19 de 2012⁷, al hacer referencia a la naturaleza de las licencias urbanísticas consagra:

“ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así: "1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en

⁷ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”

terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente.

Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento. La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios. El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma. Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición." (...)

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

Del discurrir normativo transcrito, se puede inferir que el otorgamiento de una licencia se confiere para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, además que las mismas otorgan al beneficiario los derechos de construcción y desarrollo de acuerdo con las condiciones previstas en estas.

Por su parte, el Alto Tribunal de esta jurisdicción, frente a la noción y los efectos de la licencia⁸, señaló que: *“Esta manifestación de la Administración constituye un acto de contenido particular y concreto en tanto comporta la autorización que se otorga a unos particulares para que desarrollen una obra privada o construcción en un inmueble determinado, que crea una situación jurídica concreta y vinculante para el administrado, lo que da lugar, en principio, a promover en su contra la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.*

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. CP Marco Antonio Velilla Moreno, Expediente 76001-23-31-000-2001-0287-01. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Actor: Municipio Santiago de Cali.

Y en providencia del 29 de abril de 2015, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, al analizar la posición anterior y las normas que sobre las licencias urbanísticas contiene el ordenamiento jurídico, concluyó:

Como se deriva de los anteriores razonamientos, haciendo abstracción de las particularidades de los distintos reglamentos que se han ocupado de puntualizar el régimen de esta figura en el Derecho colombiano, se puede afirmar que la licencia de construcción es un acto administrativo (i) que encierra una autorización de la autoridad competente, (ii) sujeto a un plazo establecido por las normas aplicables y (iii) a unas condiciones determinadas para el caso concreto, (iv) que habilita el desarrollo de esta particular actuación urbanística⁵, (v) que origina una situación jurídica de carácter individual, (vi) cuya validez está supeditada al ordenamiento jurídico en conjunto. En esa medida cuando una licencia carece de algunos de los elementos axiológicos de todo acto administrativo o contraviene lo dispuesto en la ley o en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) respectivo es susceptible de declararse nula por el Juez de lo Contencioso Administrativo. (subrayas del despacho)

Y agregó:

Dada la relevancia de esta última normativa, la Sala debe resaltar la importancia del respeto del POT por las licencias expedidas por las autoridades urbanísticas. En efecto, en tanto que instrumento básico para la ordenación del territorio municipal, el POT prefigura un modelo de ciudad y establece las reglas particulares para el aprovechamiento y transformación de las diferentes porciones del suelo municipal, contribuyendo así a la definición del estatuto jurídico de la propiedad urbana. Al ser expresión de la función social de la propiedad y perseguir la realización de fines de interés general como la protección del medio ambiente, el derecho a gozar del espacio público, la protección del patrimonio histórico cultural, la prevención de desastres, la salubridad pública, el derecho a la vivienda digna y, entre otros, al acceso a una infraestructura de servicios públicos adecuada, las normas del POT fijan con carácter de orden público las condiciones generales esenciales que deben ser atendidas por los particulares al ejercer el ius edificandi que les otorga su derecho de propiedad y condiciona el contenido y la validez de las licencias de construcción.

De cara a lo expuesto, se tiene entonces que una licencia urbanística puede ser revocada o anulada total o parcialmente por ser contraria a las normas del respectivo POT, en atención a que como ya vio las licencias son actos subordinados al interés público en general y al cumplimiento de este último.

2.5.2. Hechos probados y conclusiones del despacho sobre la legalidad de la licencia de urbanización

En el presente caso, la parte actora cuestiona la legalidad de la licencia de urbanización contenida en las Resoluciones No. 2-21820001 del 12 de febrero de 2018, No. 63001-2-18-0939 del 22 de febrero de 2019, No. 63001-2-190753 del 29 de octubre de 2019 y No. 63001-2-190248 del 9 de abril de 2019, por cuanto ellas desconocieron las disposiciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Armenia Acuerdo 019 de 2009, más exactamente porque no se cumplió con el requisito previo de presentación del plan de implantación aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Por su parte el Curador Urbano No. 2 objeta tal posición y en su lugar explica que ese plan de implantación no es exigido como requisito previo para la licencia de urbanización, ya que este tipo de licencias concreta el marco normativo **general** de usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción. Por el contrario, si es requisito sine qua non para la licencia de construcción en tanto esta encierra el marco normativo **específico** de usos, edificabilidad, volumetría y accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Posición esta última con la que concuerda la apoderada judicial de la sociedad Terra, propietaria y constructora del proyecto empresarial "Tótem".

Así pues, para dirimir este litigio, será necesario en principio hacer remisión a las normas que sobre licencias de urbanización existan en el ordenamiento jurídico nacional.

Para tal efecto y tal como se citó traslineas el Decreto 1469 de 2010 compilado en el decreto 1077 de 2015, establece que la licencia urbanística es una autorización previa que permite adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, construcción y demolición de edificaciones, entre otros, expedida por un Curador Urbano donde los halla y sino por la autoridad municipal respectiva y la cual debe estar supeditada al 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 y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

Obsérvese entonces como la misma norma de rango nacional establece que para expedir la licencia urbanística, cualquiera que sea la autoridad encargada, debe supeditarse en principio a las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y luego en las demás existentes incluyendo las leyes y demás que expida el Gobierno Nacional, luego entonces, no es posible aseverar, como lo hace el Curador Urbano No. 2 que las licencias

solo deben someterse taxativamente a los requisitos establecidos en las normas de rango nacional sin que se puedan exigir los presupuestos demarcados en las normas de orden territorial como lo es el Plan de Ordenamiento Territorial.

Como sustento de lo anterior, es necesario hacer remisión a las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la ley 9ª de 1989 y la ley 3ª de 1991, la cual define el Plan de Ordenamiento Territorial en los siguientes términos:

“Artículo 9º PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El plan de ordenamiento territorial de los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivo, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento territorial se denominarán:

a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes

En esta misma normativa el artículo 20 establece la obligatoriedad de los planes de ordenamiento territorial, en los términos que se transcriben:

ARTICULO 20. OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO. *Cumplido el período de transición previsto en la presente ley para la adopción del plan de ordenamiento territorial, las autoridades competentes sólo podrán otorgar licencias urbanísticas una vez que dicho plan sea adoptado.*

Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo.

Y respecto de las normas estructurales del plan, el artículo 15 al hacer referencia a las normas urbanísticas cuya finalidad está demarcada en la regulación del uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, indica:

ARTICULO 15. NORMAS URBANISTICAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> *Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.*

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

1. Normas urbanísticas estructurales

*Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. **Prevalcen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece,** y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras (...)*

2. Normas urbanísticas generales

*Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. **Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas** a los propietarios de terrenos y a sus constructores, **conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano** y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.*

Así pues, resulta innegable la importancia del cumplimiento de los presupuestos que consagra el Plan de Ordenamiento Territorial, porque no solo es una expresión de la función social de la propiedad y persigue fines de interés general, sino que es el instrumento medular para la ordenación del territorio, si se tiene en cuenta que consagra normas urbanísticas de orden

público y que deben ser atendidas tanto por las autoridades como por los particulares.

Lo dicho en precedencia, permite descender al caso particular y considerar que, si bien las normas urbanísticas de orden nacional resultan imperiosas en su aplicación, lo cierto es que cuando del orden territorial se trata, el Plan de Ordenamiento Territorial es el primer instrumento del cual debe echarse mano para autorizar cualquier tipo de uso de suelo a través de las licencias urbanísticas, porque así está dispuesto en el ordenamiento jurídico y lo ha interpretado el Consejo de Estado.

En efecto, tal como quedó visto líneas atrás, cuando indica que, si la licencia carece de alguno de los elementos axiológicos de todo acto administrativo o contraviene lo dispuesto en la ley o en el Plan de Ordenamiento Territorial respectivo, es susceptible que se declare su nulidad por un juez contencioso administrativo, dada la relevancia, importancia y respeto que las licencias expedidas por las autoridades urbanísticas, deben mostrar frente al POT.

En el presente evento se alega la vulneración del artículo 185 del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Armenia, contenido en el Acuerdo Municipal 019 de 2009⁹, que establece como requisito previo de las licencias el plan de implantación en los siguientes términos:

ARTICULO 185. PLANES DE IMPLANTACIÓN Y PLANES DE REGULARIZACIÓN Y MANEJO: Los planes de implantación, y los planes de regulación y manejo establecerán las acciones necesarias para mitigar los impactos urbanísticos negativos, así como las soluciones viales y de tráfico, generación de espacio público, requerimiento y solución de estacionamientos y de los servicios de apoyo necesarios para el adecuado funcionamiento de un establecimiento con alto impacto, de establecimientos cuya infraestructura física fue diseñada y construida para albergar una determinada actividad y quiera desarrollar otra permitida pero que requiere de una infraestructura física diferente. El Departamento Administrativo de Planeación Municipal o quien cumpla sus funciones y otros entes involucrados señalarán mediante acto administrativo los criterios para planes de implantación y para planes de regulación y manejo que deban realizar los propietarios de establecimientos comerciales, industriales y de servicios que generen alto impacto urbanístico.

Se adoptan las Resoluciones No. 006 de 2008, mediante la cual se “Establecen disposiciones relativas a los Planes de Regularización y Manejo del Municipio de Armenia” y 003 de 2005 “Por medio de la cual se establecen disposiciones relativas a los Planes de Implantación para el Municipio de Armenia” o aquella normativa que las sustituyen, adicionen o modifiquen.

⁹ Ad.006 Cd Anexo y Pruebas

El plan de implantación será condición previa y necesaria para que proceda la solicitud de reconocimiento o de licencia ante los curadores urbanos.

Por su parte el Acuerdo 095 del 9 de octubre de 2011 *“Por medio del cual se establecen las condiciones para la mitigación de actividades de alto impacto negativas generadas por diferentes actividades comerciales y prestadoras de servicios como equipamientos colectivos, centros de culto religioso, centros comerciales entre otros y se dictan disposiciones relativas a los planes de regularización y manejo de planes de implantación y manejo en el Municipio de Armenia”*, define el plan de implantación y manejo en el artículo primero en los siguientes términos:

“Es el documento técnico que se presenta ante el Departamento Administrativo de Planeación que contiene las medidas físicas para mitigar los impactos generados en un sector por parte de un uso que entrará en funcionamiento”.

De la revisión de las pruebas arrojadas al proceso se tiene que en efecto la Sociedad Inversiones Terra S.A., para el 12 de mayo de 2017, radicó ante la Curaduría Urbana No. 2 de la ciudad de Armenia solicitud de licencia de construcción y licencia de urbanismo, sobre el predio ubicado en la carrera 11 calle 20 y 21, en la modalidad de obra nueva¹⁰.

Para el 19 de mayo de 2017, la curaduría Urbana No.2 informó a la Sociedad Inversiones Terra S.A. mediante oficio sin número¹¹ que la solicitud presentada tanto de la licencia de construcción como de urbanismo se encontraban incompletas y que tenía un término de treinta (30) días para subsanar las falencias señaladas.

Para el 29 de agosto de 2017, la Curaduría Urbana No. 2, sobre el expediente 17-2-0384 (licencia de construcción) envía a Inversiones Terra S.A. Acta de observaciones y correcciones¹² donde le señala lo siguiente:

¹⁰ Ad.004 folio 1

¹¹ Folio 3-5 Ibd

¹² Folio 159 Ibd

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 2.2.6.1.2.2.4 del Decreto 1077 de 2015; y los documentos y planos aportados por usted(es), me permito informarle que en el término de treinta (30) días hábiles deberá dar corrección a la totalidad de las observaciones técnicas que se relacionan a continuación:

OBSERVACIONES ARQUITECTURA

- 1 ESQUEMA DE LOCALIZACIÓN. La localización debe contener de manera legible, la información correspondiente a orientación, linderos del predio, vías con nomenclatura; también debe contener los paramentos viales conforme a la demarcación informativa y se debe localizar de forma clara el suelo de protección.
- 2 Debe anexar Plan de Implantación aprobado por el Departamento de Planeación Municipal, lo anterior a efectos de poder autorizar el uso Superficie Empresarial (S1) propuesto para el inmueble.
- 3 Conforme a la ficha normativa 11 Redesarrollo/ Residencial Central, la altura máxima es de 15 pisos, debe anexar la Resolución expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de la Compensación de los metros adicionales construidos por encima de la altura máxima.
- 4 Debe anexar mínimo 2 cortes, debidamente acotados.
- 5 Debe anexar el cuadro de áreas de la edificación a realizar, donde se relacione el área construida por piso y área total construida.
- 6 Se debe revisar y ajustar las escaleras propuestas, ya que se requieren mínimo dos y estas deben cumplir con los requisitos exigidos en el título K con respecto a la distancia entre ellas, distancia de los recorridos, ancho mínimo requerido.
- 7 En los sótanos de parqueaderos de debe acotar los estacionamientos y referenciar las pendientes de las rampas de acceso
- 8 NSR-10 TÍTULO J Y K. las edificaciones propuestas deben dar cumplimiento a los requisitos generales del Título J y K de acuerdo a la clasificación de la edificación por grupo de ocupación: Factor de Carga de Ocupación, Ruta de Evacuación y detención y Extensión de incendios para el grupo de ocupación.
- 9 Las Curadurías se abstendrán de expedir la licencia de construcción, incluyendo las de remodelaciones y reforzamientos futuros, cuando en los casos que se requiera instrumentación sísmica según la NSR-10 no se hayan dispuesto en el proyecto arquitectónico los espacios a que hace referencia el Capítulo A y no se haya consignado en el reglamento de propiedad horizontal de la edificación, cuando se trate de copropiedades, las obligaciones de la copropiedad respecto a la ubicación, suministro, mantenimiento y vigilancia del instrumento. La autoridad competente se abstendrá de expedir la Certificación Técnica de Ocupación al que se refiere el Artículo 4º de la Ley 1796 de 2016, reglamentado por el Dec 945 de 2017, cuando no se haya instalado el instrumento o instrumentos que se requieren

Y sobre el expediente 17-2-0385 (licencia de urbanismo), mediante oficio de la misma fecha¹³, el acta de observaciones y correcciones le indicó al constructor solicitante:

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 2.2.6.1.2.2.4 del Decreto 1077 de 2015; y los documentos y planos aportados por usted(es), me permito informarle que en el término de treinta (30) días hábiles deberá dar corrección a la totalidad de las observaciones técnicas que se relacionan a continuación:

OBSERVACIONES ARQUITECTURA

- 1 Debe gestionar ante El Departamento Administrativo de planeación Municipal, "LA EXIGENCIA DEL PLANO TOPOGRAFICO" (CIRCULA No. 004 de Enero 20 de 2017) incorporando el Proyecto URBANÍSTICO, a la Cartografía oficial del municipio indicando claramente los elementos constitutivo de los espacios públicos, cesiones, área de reservas naturales etc. Y la ubicación de las áreas de CESIÓN, debe ser concertada con el Municipio.
- 2 DEBE DESARROLLAR UN PLANO URBANÍSTICO DIFERENTE AL PLANO DE LA CONSTRUCCIÓN, Ilustrando claramente las Áreas correspondiente como: área BRUTA DEL LOTE, área NO URBANIZABLE (Afectaciones viales, de suelo de protección, servidumbres, Redes eléctricas, etc.), Área NETA URBANIZABLE, área de CESIÓN correspondiente al 17% del área NETA URBANIZABLE, ETC., Compensaciones en caso de plantearlo y aprobado por la Entidad correspondiente.

Una vez cumplido con los requerimientos hechos, la Curaduría Urbana No. 2, expidió la Resolución No 2.1820001 del 12 de febrero de 2018¹⁴ "Por medio de la cual se otorga licencia de Urbanización en la modalidad de desarrollo", en la cual dentro de los considerandos se resalta entre otros aspectos que: (i) se dio cumplimiento a los requisitos que para el efecto consagra la Ley y el Acuerdo

¹³ Folio 161 Ibd

¹⁴ Folio 199-203 Ibd

del Concejo Municipal 019 de 2001 (POT) y (ii) que la modalidad del proyecto urbanístico aplicable para la licencia de urbanización es la modalidad de Desarrollo.

Se encuentra además que el Representante Legal de Inversiones Terra S.A., mediante oficio radicando en la Alcaldía de Armenia el 21 de febrero de 2018, solicitó al Departamento Administrativo de Planeación Municipal los parámetros técnicos determinados bajo el Decreto 095 de 2014¹⁵, con el fin de adelantar el Plan de Implantación y manejo del proyecto urbanístico “Totem Centro Empresarial”, del cual señala que se trata de una edificación especializada y superficie grande empresarial. Así mismo indica que ello se solicita como requisito fundamental para adelantar el trámite de la licencia de construcción, pues así se solicitó por parte de la Curaduría urbana No.2, al exigir los documentos propios para la expedición de ésta.

Indica lo anterior que, de la interpretación del Plan de Ordenamiento Territorial de Armenia, Acuerdo 019 de 2009, que hiciera el Curador Urbano No. 2 exigió al constructor y/o propietario del proyecto “Tótem Centro Empresarial”, el plan de implantación no para la licencia de urbanización, pero sí para la licencia de construcción, tal como puede evidenciarse en las listas de chequeo transcritas con antelación, perdiendo de vista lo consagrado en el artículo 6º del Decreto 095 de 2014, que señala:

“ARTÍCULO SEXTO.-PROCEDIMIENTO PARA EL ESTUDIO DE LOS PLANES DE IMPLANTACIÓN Y MANEJO Y PLANES DE REGULARIZACIÓN Y MANEJO.

El procedimiento para la revisión y formulación de los planes de implantación y manejo y planes de regularización y manejo se basa en dos etapas, la primera de consulta y la segunda de formulación:

1. ETAPA DE CONSULTA PRELIMINAR.

*La consulta preliminar que tiene por objeto analizar y definir la viabilidad de la solicitud para la adopción de un plan de implantación y manejo o plan de regularización y manejo. **Esta consulta deberá presentarse en un término de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del concepto de uso de suelo, en el cual se especificará la obligatoriedad de la presentación de dicho plan***

La consulta preliminar no es el documento mediante el cual se inicia la mitigación de impactos, en este sentido no se entiende como un soporte técnico para los

¹⁵ Solicitud consulta preliminar Plan de Implantación y manejo Edificación especializada. Artículo Sexto Decreto 095 de 2014

procesos policivos ante las entidades competentes, por tal razón no cuenta como soporte para suspensión de términos de procesos.

La consulta preliminar se inicia a solicitud del interesado, mediante radicación ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de los siguientes documentos: (...)" (negritas y subrayas del despacho)

Esta disposición es clara en indicar que el estudio de los planes de implantación, regularización y manejo deberá solicitarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del concepto de uso de suelo, en el cual deberá especificarse la obligatoriedad de dicho plan.

Ello conlleva entonces a mirar si el uso de suelo de la obra licenciada exigía al constructor y por el ende al Curador requerir la presentación de dicho plan previo a la licencia de urbanización.

Sobre el uso de suelos, el POT, en sus artículos 161, 162 y 163 señalan:

Artículo 160 DEFINICIÓN DE USOS DE SUELO: *Es la destinación asignada por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo.*

Artículo 161. CLASIFICACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO: *Los distintos usos se clasifican teniendo en cuenta la tipología edificatoria y la escala de cobertura, según las características físicas del espacio en el cual se llevan a cabo, es decir, la capacidad de soporte que tiene las construcciones para albergar un determinado uso y el cubrimiento que éste tenga dentro de la ciudad.*

La clase de artículo, producto o servicio que se ofrezca dentro de la edificación corresponde a la clasificación de actividades. Estas se restringen, regulan o condicionan en algunos sectores de acuerdo con su contexto específico y los objetivos planteados.

Los usos definidos para la ciudad de Armenia se clasifican en: residencial, comercial, de servicios, dotacional e industrial. Cada uno de estos usos, a su vez, cuenta con una clasificación y condiciones para su inserción en la ciudad.

Artículo 163. ASIGNACION DE USOS: *La base de actividad de la ciudad la establece la actividad residencial que, al convivir con usos complementarios a la vivienda, representa la cotidianidad de la vida urbana. Sobre esta base residencial aparecen otros usos de carácter urbano que conforman sectores que demandan características particulares de infraestructura y espacio público, y que denominan áreas especiales o especializadas. Las Zonas de uso, se originan basadas en tres criterios generales:*

1. Los usos de actividad básica o residencial, son las que designan un suelo como lugar de habitación, para proporcionar alojamiento permanente a las personas. Conforman la base de la ciudad como uso cotidiano.

2. Los usos de actividad complementaria (Unidades Articuladoras de servicios, conformadas como centralidades o dotacionales de escala urbana o zonal) que se superponen a las áreas residenciales.

3. Los usos de actividad especializada, en donde se dan usos que, aunque generan empleo para los habitantes de los usos residenciales, no son compatibles con la vivienda por el alto impacto que pueden generar tales como la industria de trabajo pesado, los servicios técnicos de alto impacto o las casas de lenocinio.

PARAGRAFO 1. Las normas específicas para cada una de las Áreas de Actividad deberán estar contenidas en cada una de las fichas normativas vol.7 que hace parte constitutiva de este acuerdo.

PARÁGRAFO 2. Estas áreas, a escala urbana, se encuentran delimitadas en el Plano de Zonas de uso del Suelo No, 097, el cual hace parte integral de este acuerdo.

(...)”

De las normas transliteradas se puede inferir con claridad que el POT tiene plenamente identificadas las zonas de su territorio, así como su clasificación. Ello permite que, al momento de conceptuarse sobre el uso del suelo, se pueda distinguir el tipo de edificación, la escala de cobertura, la capacidad de soporte de la construcción para amparar el uso y el cubrimiento que se tenga dentro de la ciudad de tal suerte que se pueda enmarcar dentro de un área específica y con ello se apliquen las normas específicas allí contenidas.

Pero además de ello, es necesario tener presente e identificar el tratamiento urbanístico al que ha de someterse el proyecto a construir. Estos tratamientos urbanísticos son las determinaciones del POT que teniendo en cuenta las características físicas de cada zona, establece las normas urbanísticas que definen el manejo diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y expansión urbana (art.165 Acuerdo 019/09).

En el presente caso, la licencia de urbanización que se enjuicia, en el numeral 8., señala que el predio sobre el cual se solicita la licencia, cuenta con tratamiento de consolidación urbanística, el cual se encuentra comprendido en el plano Nro. 96 del POT, ubicado en el sector normativo 11- REDESARROLLO/RESIDENCIAL CENTRAL.

Sobre el tratamiento urbanístico de REDESARROLLO, el artículo 175 Ibd., señala:

*“Artículo 175. TRATAMIENTO DE REDESARROLLO: Este tratamiento pretende orientar proceso de transformación ya iniciados o generar nuevos en zonas que cuentan con buenas condiciones de infraestructura y localización estratégica en la ciudad de acuerdo con las determinantes del Modelo de ocupación del P.O.T. de manera que se privilegie su transformación hacia la optimización de su potencial, permitiendo mayores aprovechamientos y diversidad de usos.
 (...)”*

Ahora bien, identificados estos aspectos, se hace necesario hacer remisión a la norma específica que han señalado las disposiciones anotadas, esto es la ficha normativa que es la que en realidad muestra la necesidad reglamentaria del plan de implantación en los proyectos urbanísticos que autorizan los curadores urbanos de la ciudad.

Así las cosas, la ficha normativa sobre la cual se expidió la licencia de urbanización concretó el marco normativo para los usos autorizados del proyecto empresarial Tótem, de la siguiente manera: Tipología Edificatoria S2, Local o Edificación especializada; Clasificación D. Grandes Superficies Empresariales (Varios Servicios) en la cual se destaca frente a las **condiciones** la obligatoriedad de *“Previo Plan de Implantación o Regularización aprobado por parte de Planeación Municipal”*, teniendo en cuenta que se solicitó para la edificación destinada al uso empresarial y de oficinas. Así se observa:

11 FICHA REDESARROLLO/RESIDENCIAL CENTRAL			EDIFICABILIDAD	
ZONAS DE USO DE SUELO				
TIPOLOGIA EDIFICATORIA	CONDICIONES	CLASIFICACION		
USO PRINCIPAL			ÍNDICE DE OCUPACION: Máximo 80% del área neta urbanizable.	
VU	Vivienda Unifamiliar		ALTURA MÁXIMA: Máximo 15 Pisos.	
VB	Vivienda Bifamiliar		ABLANTEO FRONTAL: De acuerdo con la licencia que le dio origen o el que determine el Plan de Movilidad o los perfiles establecidos en Sistema Estructurante de Conectividad y Redes.	
VM	Vivienda Multifamiliar			
USO COMPLEMENTARIO				
C3	Centros comerciales	Sobre via vehicular	POSTERIOR O PATIO: Para V.L5 es de 2 metros. Debe plantearse desde el nivel del terreno. Para el resto de las edificaciones hasta de 2 pisos es de 2 Metros, entre 3 y 5 pisos 3 metros, y para 5 pisos en adelante será un 1/6 de la altura.	
C6	Superficies comerciales			
C7	Supermercado			
CE	Local especializada		PARQUEADEROS: • Residentes 1 por vivienda; y para visitantes 1 por cada 4 viviendas. • En Vivienda de Interés Social 1 Residente por cada 6 viviendas y 1 por cada 6 Viviendas para Visitantes. • Para vivienda de Interés Prioritario se exigirá 1 por cada 6 viviendas. • 1 por local, y 1 por cada 150m ² de área construida excepto el área de parqueaderos, en usos comercial (UG) y/o de servicios (US). • 1 por cada 200m ² de área construida excepto el área de parqueaderos, en uso industrial. • 1 por cada 150 m de área construida excepto el área de parqueaderos, para usos dotacionales.	
C9	Franja comercial			
C10	Tienda	En primer piso de edificación		
S1	Superficie empresarial	Previo Plan de Implantación o Regularización Aprobado por parte de Planeación Municipal	D. Ferrerías metálicas para construcción E. Almacenes habilitación como en el sitio F. Productos agropecuarios G. Bienes médicos, artículos para el hogar y equipos de uso profesional H. Confecciones y accesorios I. Artículos de uso personal A. Bancos, fincas, comercio, compraventa B. Salud (consultas) C. Servicios profesionales (oficinas) D. Grandes superficies empresariales (como servicios) E. Servicios personales G. Reparación de maquinaria y vehículos H. Turismo I. Talleres y servicios técnicos para objetos livianos K. Entretenimiento de bajo impacto H. Parqueaderos	
S2	Local o edificación especializada			
S4	Oficina			
S5	Local	En primer piso de edificación		
S6	Taller			

11 FICHA REDESARROLLO/RESIDENCIAL CENTRAL			EDIFICABILIDAD
ZONAS DE USO DE SUELO			
TIPOLOGIA EDIFICATORIA	CONDICIONES	CLASIFICACION	
USO COMPLEMENTARIO			
DE1	Recreación y deportes	De cobertura urbana o local	ESPACIOS COMUNITARIOS Vivienda agrupada con más de 5 unidades, 10% del área neta de vivienda Comercio (UC), Industria (UI), servicios (US) en locales agrupados con área mayor a 1000m ² ; 7% de área neta del uso. El destino de las áreas de equipamiento comunal privado es: 40%, como mínimo, para zonas recreativas en espacio abierto, 20%, como mínimo para zonas cubiertas de uso comunal. Las restantes pueden ser usadas como estacionamientos comunes, como zonas verdes, o como parte de las anteriores.
DE2	Educación		
DE3	Salud		
DE4	Cultura		
DE5	Bienestar y protección social		
D56	Administración y gobierno	De cobertura urbana o local. Con áreas de parqueo al interior del predio y Plan de Implantación o Regularización aprobado por Planeación.	
D58	Carga, transporte y servicios públicos		
D59	Seguridad y defensa ciudadana		
I3	Lokal industrial o de almacenamiento	Excepto metalmecánica y chatarra (A), motores y vehículos (C) y productos químicos (H). Requiere Plan de Implantación o Regularización aprobado por Planeación.	
I4	Taller de trabajo liviano	En primer piso de edificaciones.	

Es claro entonces que cuando de proyectos de construcción respecto de superficies empresariales (S1), locales o edificaciones especializadas (S2) u oficinas (S4) se trata, y dados los altos impactos o impactos negativos que trae consigo el desarrollo de proyectos constructivos como estos, el plan de implantación se hace obligatorio como requisito previo para la expedición de la licencia de urbanización, en tanto debe especificar las acciones ejecutables tendientes a reducir o minimizar esos impactos en las zonas de influencia donde se pretende ubicar la construcción.

En el caso bajo estudio, y contrario a lo señalado por las entidades accionadas, el proyecto constructivo "Tótem Centro Empresarial" al estar clasificado de Tipología Edificatoria S2, Local o Edificación especializada; Clasificación D. Grandes Superficies Empresariales (Varios Servicios), exigía que para la concesión de la licencia de urbanización se presentara el plan de implantación como requisito previo, no solo porque así lo establece la ficha normativa de manera específica, sino porque su exigencia está claramente instituida en el artículo 185 del Plan de Ordenamiento Territorial.

No existe duda para esta judicatura que el plan de implantación al encontrarse en el Plan de Ordenamiento Territorial dentro del Título VI que contiene normas de aprovechamiento y uso de suelo urbano¹⁶, y así mismo al interior del

¹⁶ (POT) Artículo 159. Elementos de las normas generales: Son elementos de las normas generales, aquellas que especifican las obligaciones y derechos para la utilización del suelo urbano, definidos de la siguiente manera:

1. Los usos de suelo

capítulo III que abarca normas sobre tratamientos urbanísticos, resulta ser un elemento de las normas generales, de cuya obligación no se puede prescindir bajo ninguna consideración, pues estas especifican obligaciones y derechos para la utilización del suelo urbano y en esa medida se convierte en requisito sine quanon para la expedición de la licencia de urbanización.

Ahora bien, lo expuesto hasta aquí permite aseverar que si bien el artículo 185 del Acuerdo 019 de 2009 no establece frente a qué licencia urbanística debe requerirse el Plan de Implantación o Regularización y Manejo, el Acuerdo 095 de 2014, al señalar que la consulta preliminar para analizar y definir la viabilidad para la adopción del mismo, debe hacerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del concepto de uso de suelo, si deja entrever que el plan de implantación debe ser requisito previo a la licencia de urbanización, cuando la autoridad correspondiente así lo especifica en el mencionado concepto de uso de suelo.

Del concepto de uso de suelo proferido por la Curaduría Urbana No.2 de Armenia el 05 de mayo de 2017, se desprende, que el curador en el ítem “USO COMPLEMENTARIO” al hacer referencia a los usos permitidos indicó sobre el de servicios (que es dentro del cual se enmarca el proyecto constructivo que aquí se discute) lo siguiente: *“Servicios: S1 Superficies comerciales S2, Local o edificación especializada S4 Oficina (Previo plan de implantación o regularización aprobado por Planeación Municipal)”*. Ello permite inferir que desde ese momento se tenía claro respecto de la obligatoriedad sobre la presentación del plan de implantación, regularización y manejo aprobado, para la expedición de las licencias urbanísticas correspondientes y que además debió solicitarse dentro del término establecido en el artículo sexto del Acuerdo 095 de 2014, tal como quedó visto con antelación.

No obstante ser la norma clara y precisa, la Sociedad Inversiones Terra SA solo vino a elevar la consulta preliminar Plan de Implantación y Manejo Edificación Especializada al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia, el 21 de febrero de 2018¹⁷, es decir, cuando ya se había otorgado la licencia de urbanización para el proyecto “Tótem Centro Empresarial”, contraviniendo con ello el marco normativo aquí analizado.

En estos términos advierte el Despacho que al haberse expedido la Resolución No. 2-21820001 del 12 de febrero de 2018 la cual otorgó la licencia de urbanización a la Sociedad Inversiones Terra SA, desconociendo que previo a su expedición debía presentarse por parte del constructor el Plan de Implantación, Regularización y Manejo aprobado en debida forma por el

2. Los tratamientos urbanísticos.

¹⁷ Folio 205 Ad.004. Archivo Expediente Tótem 1 Parte.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia, tal como lo establece el artículo 185 del Acuerdo 019 de 2009 y el artículo 6º del Decreto 095 de 2014, y en esa medida debe declararse la nulidad del mismo y de contera todos aquellos que de él se desprenden, pues dicha actuación vulneró la objetividad del ordenamiento jurídico.

2.5.3. Sobre la no convalidación del acto administrativo demandado, por expedición posterior del requisito previo.

Ponen de presente las entidades accionadas tanto en la contestación de la demanda como en los alegatos de conclusión que pese a no haberse aprobado por parte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal el Plan de Implantación presentado por la Sociedad Inversiones Terra SA, en una primera oportunidad, lo cierto es que luego de haberse presentado nuevamente el mismo y surtido el trámite reglamentario se otorgó su viabilidad mediante la **Resolución No. 147 del 30 de julio de 2020** “Por medio del cual se adopta el Plan de Implantación y Manejo para el proyecto denominado: *“Tótem Centro Empresarial”, ubicado en la Carrera 11 entre calles 20 y 21 de esta ciudad, se expide su reglamentación urbanística y arquitectónica*”.

Ello permite entonces aseverar que la licencia de urbanización de la cual se permite su anulabilidad se encuentra legalmente concebida en tanto cumplió con las exigencias legales y se verificó el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, sin que se vulnere presupuesto normativo alguno.

Por su parte la Agente del Ministerio Público en su papel de accionante se opone a la prosperidad de esta teoría en sus alegatos de conclusión por cuanto considera que se violó con la actuación surtida y aquí enjuiciada en debido proceso administrativo, pues el plan de implantación es un acto administrativo preparatorio que condicionaba y determinaba el acto administrativo definitivo que para el caso concreto es la licencia demanda y sus modificaciones.

De los argumentos expuestos por las entidades accionadas claro es concluir que lo que se pretende con la afirmación y el aporte de la Resolución No. 147 del 30 de julio de 2020, por medio del cual se adopta el Plan de Implantación y Manejo para el proyecto “Tótem Centro Empresarial”, es convalidar la legalidad de la Resolución No. 2-21820001 del 12 de febrero de 2018 “Por medio de la cual se otorga licencia de urbanización en modalidad de desarrollo” y de todas aquellas modificatorias que se desprenden de ella y evitar su nulidad. Sobre la convalidación de los actos administrativos ha de indicarse que implica el saneamiento del vicio que puede llegar a afectarlos. En relación con la teoría de la convalidación de los actos administrativos, la Sección Primera del Consejo de Estado ha señalado:

«Sobre el tema, la Sala recuerda que la “purga de ilegalidad” es el fenómeno jurídico según el cual se considera no viciado de nulidad el acto administrativo que fue ilegal, si la norma quebrantada ha desaparecido del mundo jurídico por derogatoria.

La jurisprudencia del Consejo de Estado a partir de la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 29 de mayo de 1933, ‘considera no viciado de nulidad un acto administrativo que fue ilegal en el momento de su nacimiento, si la norma señalada como quebrantada ha desaparecido de la vida jurídica en el momento de proferirse el fallo por el juez administrativo, por derogatoria, subrogación, o por haber sido declarado inexecutable o nula, o porque haya recibido sustento legal con posterioridad a su expedición’¹⁸

De acuerdo con la doctrina la ‘purga de ilegalidad’ consiste ‘en la desaparición del vicio de nulidad que estuviere afectado a un determinado acto administrativo, por efecto directo de modificaciones en las normas que le sirven de fundamento o en el ordenamiento jurídico que le es aplicable, o por disposición expresa del legislador o del Constituyente, éste último evento ‘corresponde a la convalidación del acto administrativo’¹⁹

Así pues, se tiene que dicho fenómeno hace parte de la llamada teoría de la convalidación de los actos administrativos a través de la cual se otorga efectos hacía atrás en cuanto atribuye validez a la disposición desde su origen²⁰

Ahora bien, respecto de su aplicación y se declaratoria en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Sala recuerda que en sentencia de 19 de diciembre de 2005²¹, con ponencia del Consejero de Estado doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se consideró que ‘conforme a los principios que gobiernan la materia objeto de estudio por la Jurisdicción Contencioso Administrativa no se considera de recibo la aplicación de la llamada ‘purga de ilegalidad’ por cuanto los actos administrativos acusados se juzgan a la luz de la normativa vigente al momento de su expedición, lo cual implica que el aludido fenómeno no proceda frente a la actividad de control que a esta Jurisdicción incumbe’ (Negrillas fuera de texto)

No obstante lo anterior y en el evento de que en gracia de discusión se llegare a aceptar la aplicación de la citada figura jurídica, la Sala pone de presente que no todos los vicios del acto administrativo pueden llegar a ser susceptibles de convalidación, tal es el caso de la carencia absoluta de competencia respecto

¹⁸ «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 14 de agosto de 1991. Rad.: 0795»

¹⁹ «BERROCAL GUERRERO. Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones El Profesional. Sexta Edición. Bogotá. 2014. Pág. 566»

²⁰ «Ver entre otras la siguiente decisión: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de abril de 1999. Rad.: S – 650. Magistrado Ponente: Dr. Amado Gutiérrez Velásquez»

²¹ 6 «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 19 de diciembre de 2005. Rad.: 2001 – 00342. Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo»

de la expedición del acto, ello teniendo en cuenta que por su naturaleza tal vicio escapa a la posibilidad de ser saneado.»²² (subrayado fuera de texto.

Así mismo se encuentra que esta Corporación ha considerado:

«La purga de ilegalidad consiste, siguiendo la doctrina de la Corte Suprema de Justicia (sentencia de 29 de mayo de 1933), en considerar no viciado de nulidad un acto administrativo que fue ilegal en el momento de su nacimiento, si la norma señalada como quebrantada ha desaparecido de la vida jurídica en el momento de proferirse el fallo por el juez contencioso administrativo, por derogatoria, subrogación o por haber sido declarada inexecutable o nula, pero también porque haya recibido sustento legal posterior a su expedición. Este fenómeno forma parte de uno más amplio, que es el de la convalidación de los actos administrativos, sobre el cual ha expresado la Sección Primera en sentencia de 15 de mayo de 1973, Anales, Tomo LXX, pág. 239, de la que fue ponente el Consejero doctor Carlos Galindo Pinilla, lo siguiente:

‘Convalidar es remediar o curar de un vicio el acto originalmente inválido y, como tal, es una institución común a todas las ramas del derecho, pero que en el público adquiere connotaciones específicas. En esta esfera la convalidación se justifica fundamentalmente por las razones de seguridad y estabilidad que supone la satisfacción de las necesidades públicas.

‘No se propone la Sala elaborar en esta ocasión una teoría sobre la convalidación en el derecho público, pero sí, al menos, esbozar sus características más destacadas.

‘La convalidación de un acto administrativo puede provenir del particular afectado porque éste consienta expresamente el acto o porque no haga uso dentro de los términos legales del recurso de apelación para agotar la vía gubernativa, o porque deja transcurrir el término de caducidad sin formular la pretensión en acción contencioso administrativa, pero también puede emanar de la propia administración, cuando ésta, conociendo el vicio, declara válido el acto o remedia la omisión en que pudo incurrir mediante un acto de confirmación, para evitar un pronunciamiento de anulación por vía jurisdiccional.

‘De toda formas, cualquiera que sea el agente o el medio de convalidación, ésta tiene un efecto hacia atrás, en cuanto 'atribuye validez a la disposición desde su origen, 'extunc' (Guido Zanobini, curso de Derecho Administrativo, Vol. I, parte general, —Ediciones Araú— B. A., 1954, pág. 420)

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 13001-23-31-000-2012-00192-02. Actor: Carlos Andrés Miranda Flórez. Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

'Es claro que no todos los vicios del acto administrativo pueden ser susceptibles de convalidación: escapan a esta posibilidad de saneamiento, la carencia absoluta de competencia, a menos que se trate de una competencia puramente interna, o el acto ilícito porque su contenido no se ajusta a las normas jurídicas vigentes. Dada su naturaleza este vicio no puede subsanarse, pues el acto de convalidación, por tener también contenido ilícito, sería así mismo nulo'. (Sayagués Lasso. Tratado de Derecho Administrativo. T. I, No. 334, Montevideo, 1953). Tampoco podría ser convalidado el acto desviado, es decir el que se dictó con una finalidad contraria a los fines de la ley, ni el que carezca de motivos que lo justifiquen (Sayagués Lasso ibídem)

Es natural que las limitaciones de la potestad convalidatoria enunciadas a título de ejemplo, operan a nivel de los órganos administrativos de ejecución, pero no condicionan ni constriñen a los órganos investidos de competencia para dictar las normas legales y generales de cuya violación deriva el vicio del acto. La razón es clara, porque el poder normativo supone la facultad de apreciar razones supremas de conveniencia pública, que constituyen el 'juicio político' sobre el cual se sustenta la normatividad que se dicta. ...»²³

Así pues, con la convalidación se pretende sanear, depurar, corregir un acto que potencialmente puede ser declarado nulo, toda vez que su irregularidad no es de tal gravedad que afecte ni los elementos de la esencia ni los requisitos de validez del acto administrativo, como sí lo podría constituir un cambio en sentido positivo por disposición expresa del legislador.

Ello conlleva a señalar que la convalidación es una excepción a la posibilidad que el acto sea declarado nulo, es un mecanismo jurídico con el que se sanean los vicios que puedan recaer sobre el mismo. Esta convalidación puede ocurrir por un cambio en sentido positivo de la legalidad sobreviniente, pero no podría sanearse por dicha vía la carencia absoluta de competencia o el acto ilegal que no se ajusta al ordenamiento jurídico como sucede en el presente asunto. Y es que así lo precisó el Consejo de Estado²⁴ en un caso similar confirmando una sentencia que declaró la nulidad del Acuerdo por medio del cual el municipio de La Ceja del Tambo (Antioquia) aprobó un plan de ordenamiento territorial (POT sin

²³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Jacobo Pérez Escobar. Bogotá, D. E., dos (02) de abril (04) de mil novecientos ochenta y dos (1982). Radicación número: Actor: Jaime Calderón Gámez

²⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio Bogotá, D.C., marzo veintidós (22) de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-23-31-000-2008-00254-01 Actor: José Vicente Blanco Restrepo demandado: Concejo Municipal de la Ceja del tambo (Antioquia). Nulidad.

agotar la concertación interinstitucional con la autoridad ambiental, y , pretendió sanear la ilegalidad en la que incurrió ya que de de manera posterior dio cumplimiento a este requisito con el respectivo protocolo de concertación, , sin embargo, el Consejo de Estado, considero que no se podía eludir el vicio advertido bajo la ocurrencia de la convalidación planteada, en la medida de que se trataba del incumplimiento de un **requisito previo** para la conformación del acto administrativo demandado.

Precisó que la modificación y revisión del POT está sometida al cumplimiento de unos requisitos previos, mas no posteriores a la presentación del proyecto de Acuerdo Municipal de Plan de Ordenamiento Territorial ante el Concejo Municipal, entre los que se encuentra la etapa de concertación ante la Corporación Autónoma o autoridad ambiental correspondiente. Indicó que la finalidad de tal requisito obedece a que el componente ambiental, que desempeña un papel fundamental en la ordenación básica del territorio, sea tenido en cuenta para la adopción de los planes, estrategias, metas y programas sobre el desarrollo físico y los usos del suelo de un determinado municipio. Concluyó que la sentencia apelada debía ser confirmada, toda vez que ese requisito previo de concertación se justificaba en la defensa de postulados constitucionales en materia ambiental que integran la llamada Constitución Ecológica (artículos 2°, 8°, 49, 58, 67, 79, 80 y 95, numeral 8° Constitución Política), en consonancia con lo consagrado en el artículo 5° de la Ley 388 de 1997.

Al analizar el presente asunto, el despacho encuentra similitud fáctica con el decidido por el honorable Consejo de Estado.

En efecto, aquí se alega el incumplimiento de una formalidad sustancial, como lo es el Plan de Implantación, Regularización y Manejo, exigida para la producción del acto administrativo contenido en la Resolución que otorgó la licencia de urbanización para el Proyecto “Tótem Centro Empresarial”, esto es, una observancia de las formalidades de carácter previo, la cual implica el sometimiento al ordenamiento jurídico por parte de la Curaduría Urbana No. 2, por lo que su ausencia afecta la validez de los actos acusados.

En orden a ello, no puede esta judicatura eludir el vicio advertido, bajo la ocurrencia de la convalidación planteada, toda vez que se trató del incumplimiento de un requisito previo para la conformación del acto administrativo que aquí se demanda y de contera todos aquellos que de él dependen, máxime si se tiene en cuenta que, como requisito exigido en el Plan

de Ordenamiento Territorial, al ser una norma de orden público, es de obligatorio cumplimiento.

En estos términos, esta judicatura considera que al haberse expedido por la Curaduría Urbana No.2 la Resolución No. 2-21820001 del 12 de febrero de 2018 que otorgó la licencia de urbanización en modalidad de desarrollo para el proyecto “Tótem Centro Empresarial” y de propiedad de Inversiones Terra S.A., sin el cumplimiento de la presentación del Plan de Implantación, Regularización y Manejo, como requisito previo a su expedición, contraría lo previsto en el artículo 185 del Acuerdo 019 de 2009 y del artículo 6º del Decreto 095 de 2014.

Por lo expuesto, habrá lugar a declarar no probadas las excepciones propuestas por las entidades demandadas y en su lugar abre paso para declarar la nulidad de la licencia de urbanización del proyecto “Tótem Centro Empresarial” contenida en la Resolución No. 2-21820001 del 12 de febrero de 2018 “Por medio de la cual se otorga licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”, y de las que la modifican, esto es, Resolución No. 63001-2-18-0939 del 22 de febrero de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de la licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”, Resolución No. 63001-2-190753 del 29 de octubre de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de licencia de urbanización vigente en modalidad de desarrollo y loteo” y Resolución No. 63001-2-190248 del 9 de abril de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”.

C O S T A S

Teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control el despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida en juicio, por cuanto la finalidad de la misma es restablecer el orden jurídico, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Armenia, Quindío, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley,

R E S U E L V E :

PRIMERO: DECLARAR NO probadas las excepciones propuestas, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la **NULIDAD** de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución No. 2-21820001 del 12 de febrero de 2018 “Por medio de la cual se otorga licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”, y de las que la modifican, esto es, (ii) Resolución No. 63001-2-18-0939 del 22 de febrero de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de la licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”, (iii) Resolución No. 63001-2-190753 del 29 de octubre de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de licencia de urbanización vigente en modalidad de desarrollo y loteo” y (iv) Resolución No. 63001-2-190248 del 9 de abril de 2019 “Por medio de la cual se otorga modificación de licencia de urbanización en modalidad de desarrollo”, por lo expuesto *ut supra*.

TERCERO: Sin condena en costas en atención a la naturaleza del medio de control, de conformidad con lo señalado en el art. 188 del CPACA.

CUARTO: En firme este fallo, cancélese su radicación, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático de administración judicial siglo XXI y para su cumplimiento, expídase copia con destino a las partes, de esta providencia y de la eventual de segunda instancia, con las precisiones del Código General del Proceso y con observancia de lo preceptuado en el Decreto 4689 de 2005. Las copias destinadas a las partes, serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NINEYI OSPINA CUBILLOS

Jueza

Firmado Por:

Nineyi Ospina Cubillos
Juez Circuito
Contencioso 002 Administrativa
Juzgado Administrativo
Quindío - Armenia

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:

ad7e255a9c05727ba3ab24268b60c4f8be9a8cdddc5dc0fab77a98e377a05d1

Documento generado en 23/08/2021 11:12:22 a. m.

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