

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

EXPEDIENTE No. : 3886

FECHA : Abril 6 de 2000

CONSEJERO PONENTE : Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

<ENCABEZADO DEL EXPEDIENTE>.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Santa Fe de Bogotá, D.C., seis (6) de abril del dos mil (2.000).

Radicación número : 3886

Actor : MARION ELIZABETH DE NARVAEZ DE PIZANO Y OTROS.

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado de la parte actora, contra la sentencia de 28 de enero de 1.999, proferida por la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda.

I- ANTECEDENTES.

I.1-. MARION ELIZABETH DE NARVAEZ DE PIZANO, MIGUEL y CARLOS FRANCISCO DE NARVAEZ WEHINGER, a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo [85](#) del C.C.A., presentaron demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que, mediante sentencia, se hicieran las siguientes declaraciones:

1a.: Es nula la Resolución núm. 0190 de 31 de enero de 1.995, expedida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, mediante la cual decidió el trámite de revocatoria directa del silencio administrativo positivo protocolizado mediante la Escritura Pública núm. 2093 de 1o. de julio de 1.994, de la Notaría 41 del Círculo de Santa Fe de Bogotá, D.C.

2a.: Como consecuencia de la declaración anterior y, a título de restablecimiento del derecho:

a. Se declare que la licencia presunta contenida en la Escritura Pública núm. 2093 de 1o. de julio de 1.994 de la Notaría 41 del Círculo de Santa Fe de Bogotá, D.C., recupera plenamente su

validez como acto administrativo surgido a raíz de la invocación legítima del silencio administrativo positivo.

b. Se declare que la licencia presunta contenida en la escritura anteriormente identificada ampara el ejercicio de los derechos inherentes a la misma, en especial, el derecho a urbanizar los terrenos a los que ella se refiere, en los términos solicitados por los demandantes, tal como lo ordena el artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1.989.

c. Se declare que los demandantes tienen derecho a urbanizar conforme a la licencia presunta contenida en la escritura citada.

d. Se advierta al representante legal de la entidad demandada que, ni el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, ni la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, ni ningún organismo distrital, puede iniciar de nuevo actuaciones, ni de oficio, ni a petición de terceros, encaminadas a la revocatoria directa del acto presunto contenido en la escritura referenciada.

e. Se declare que las licencias de construcción que se expidan para los proyectos arquitectónicos que se desarrollen en el futuro en los terrenos de propiedad de los demandantes se deberán sujetar a las normas urbanísticas y arquitectónicas del Tratamiento de Desarrollo regulado por el Acuerdo 7 de 1.979 y su Decreto Reglamentario 1131 de 1.986, del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, lo cual no puede ser desconocido por normas posteriores a dicho decreto, salvo que los interesados renuncien expresamente y por escrito a su derecho de acogerse a las normas citadas.

g. Se ordene oficiar a la Notaría 41 de Santa fe de Bogotá, D.C., informándole el contenido de la sentencia que se dicte dentro del proceso, y ordenándole que cancele el acto de cancelación de la Escritura 2093 de 1o. de julio de 1.994, efectuado en cumplimiento de la resolución que se demanda y, en su lugar, se deje constancia en el protocolo de la validez del acto administrativo presunto contenido en la mencionada escritura, conforme a lo que disponga el fallo.

g. Con arreglo a lo dispuesto en la parte final del artículo [170](#) del C.C.A. y puesto que el Decreto 572 de 1.991 del Alcalde Mayor de Bogotá señala, en su artículo 6o., que la vigencia de las licencias de urbanización es de cuatro años contados a partir de su ejecutoria, se decrete que el plazo para el ejercicio de los derechos derivados de la licencia presunta contenida en la escritura en cuestión es de cuatro años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, pues solo este ajuste de los plazos en el tiempo hace posible el ejercicio de los derechos inherentes a la licencia, garantizándose de esta suerte la efectividad del restablecimiento del derecho.

h. En el evento de que el Tribunal no acceda sino al desplazamiento de aquella parte del plazo para el ejercicio de los derechos inherentes a la licencia presunta que faltaba por transcurrir, a partir de la fecha en la que quedó en firme la resolución acusada, se decrete, como petición subsidiaria de la anterior y a título de restablecimiento del derecho, que el plazo para el ejercicio de los derechos derivados del acto presunto es de tres años y ciento diecinueve días calendario, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

3a. Se condene a la entidad demandada a la reparación del daño ocasionado a los demandantes así:

a. Por concepto de perjuicios materiales, el pago de las sumas líquidas que se establezcan y liquiden dentro del proceso, ajustadas conforme a lo dispuesto por el artículo [178](#) del C.C.A.

b. Por concepto de perjuicios morales, por el hecho de haber enviado las diligencias a la Fiscalía General de la Nación para una investigación penal, la suma que los magistrados fijen, consultando la equidad.

4a. En subsidio de la petición contenida en el literal a. anterior, al considerar el Tribunal que no fue establecida la cuantía de los perjuicios durante el proceso, se proceda a la condena en forma genérica conforme lo ordena el artículo [172](#) del C.C.A., a fin de que establezca dicha cuantía mediante el trámite incidental autorizado en los artículos [135](#), [136](#) y [137](#) del C. de P.C.

5a. Se condene en costas a la parte demandada, excluidas las agencias en derecho.

6a. En subsidio de la anterior, se condene a la entidad demandada al reembolso de todos los costos, gastos y emolumentos en que la parte demandante incurra por razón del proceso y que se consideren debidamente probados.

I.2.- En apoyo de sus pretensiones la actora citó como violados los artículos [29](#), [58](#), [121](#), [122](#) y [123](#) de la Constitución Política; [30.](#), inciso 8, [35](#), [40](#), [41](#), [42](#), [43](#), [44](#), [48](#), [50](#), [61](#), [62](#), [64](#), [66](#), [69](#), numeral 1, [73](#), [74](#) y [84](#), inciso 2, del C.C.A.; [37](#), [63](#) y [65](#) de la Ley 9a. de 1.989; [30.](#), [50.](#) y [80.](#) de la Ley 58 de 1.982; 524 y 541, numeral 12, del parágrafo segundo del Acuerdo 6 de 1.990; [20.](#), numeral 1, inciso 5 y numeral 8.1. del Decreto 750 de 1.991; [10.](#) del Decreto 316 de 1.992; 27 del Decreto 572 de 1.991; 81 transitorio del Decreto 566 de 1.992; Decreto 1131 de 1.986; y el Acuerdo 7 de 1.979, y presentó, en síntesis, los siguientes cargos:

PRIMER CARGO.- Violación de los artículos [30.](#), [50.](#) y [80.](#) de la Ley 58 de 1.982; [30.](#), [35](#), [50](#) y [84](#) del C.C.A.; y [29](#) de la Constitución Política, ya que en la actuación administrativa seguida contra los demandantes no se observó el debido proceso, por cuanto, según el apoderado de los demandantes, fue tan solo al conocer la resolución acusada que los mismos se enteraron de los motivos por los cuales la Administración revocó el silencio administrativo positivo, no teniendo oportunidad de controvertirlos y de solicitar pruebas, y porque, además, en aquella se dijo que no existían recursos por la vía gubernativa.

SEGUNDO CARGO.- Falsa motivación por error en la calificación de los hechos, ya que, a juicio de la parte actora, mediante los oficios 8918 de 24 de julio de 1992 y 13672 de 23 de octubre del mismo año no se resolvió negativamente sobre la solicitud de la licencia, pues ellos son simples actos informativos emanados del subalterno encargado de sustanciar la actuación, conforme lo prevé el Decreto 750 de 1991 y que, además, dichos oficios no fueron notificados a los interesados, por lo cual se configuró el silencio administrativo positivo, institución que crea un derecho en favor del particular, una vez se ha seguido el procedimiento previsto en el artículo [42](#) del C.C.A., para suplir la inactividad de la Administración.

De igual manera, a juicio de la parte actora, el acto acusado está falsamente motivado, dado que no es cierto que la sola emisión del pronunciamiento sea suficiente para impedir la configuración del silencio positivo, pues ello implica concederle efectos a un acto contra la expresa prohibición contenida en el artículo [48](#) del C.C.A., según el cual los actos que no sean legalmente notificados solo excepcionalmente pueden producir efectos legales, cuando el interesado, "dándose por suficientemente enterado convenga en ellos o utilice en tiempo los recursos legales", circunstancias estas respecto de las cuales no hay prueba en el expediente, pues la decisión ni siquiera llegó a producirse.

Por otra parte, según la parte actora el acto acusado viola la prohibición contenida en los artículos [74](#), numeral 7, y [62](#) y [64](#) del C.C.A., pues el Director de Planeación no podía revocar el

acto presunto para darle cumplimiento a la decisión que, según él, contienen los oficios 8918 y 13672 invocando para ello la presunción de legalidad de los mismos y el precepto de la obligatoriedad de los actos administrativos de que trata el artículo [66](#) del C.C.A., porque se trata de actos respecto de los cuales no puede predicarse firmeza, ya que la Administración no intentó siquiera dar cumplimiento a los requisitos previstos en los artículos [44](#) y siguientes del C.C.A., tales como la concesión de los recursos de ley y la información de los mismos en el acto de notificación.

También considera el apoderado de la parte actora que existió falsa motivación al aducir la Administración la causal contenida en el artículo [69](#), numeral 1, del C.C.A., pues no es cierto que aparezca demostrada la violación de la ley o la Constitución en el acto presunto y, mucho menos, manifiestamente, dado que para aquél no son de recibo los argumentos referentes a que hubo un pronunciamiento antes de los noventa días hábiles, como tampoco que el proyecto urbanístico no cumpla con las disposiciones legales a las cuales debía someterse.

TERCER CARGO.- La parte demandante asevera que hubo interpretación errónea que implica la violación de los artículos 524 y 541, párrafo 2, inciso 1, numeral 12 del Acuerdo 6 de 1.990; 2o., numeral 1, inciso 5 y numeral 8.1. del Decreto 750 de 1.991; 27 del Decreto 572 de 1.971; y 121, 122 y 123 de la Constitución Política, ya que no es cierto que se pueda tener como válido un pronunciamiento que provenga de quien no tiene la potestad legal para proferirlo, para impedir que se configure el silencio administrativo.

CUARTO CARGO.- A juicio de la parte actora se violaron los artículos 1o. del Decreto 316 y 81 transitorio del Decreto 566 de 1.992, todo lo cual se traduce, además, en la infracción de la obligación de resolver conforme a las normas del Acuerdo 7 de 1.979 y de su Decreto Reglamentario 1131 de 1.983.

QUINTO CARGO.- Se violó el artículo [43](#) del C.C.A., pues los oficios que tuvo en cuenta la Jefe de la División Zona Norte para sustentar el acto de revocatoria contienen interpretaciones que implican reconocer alcance retroactivo a los actos que en ellas se citan, así como la obligatoriedad de normas no publicadas.

SEXTO CARGO.- Finalmente, el apoderado de los demandantes estima violado el artículo [66](#) del c.c.a., dado que, según su parecer, el acto de revocatoria implica reconocer fuerza ejecutoria a disposiciones que en el momento de la expedición de la resolución demandada estaban derogadas, esto es, los Decretos 334, 337 y 566 de 1.992.

II- LA SENTENCIA RECURRIDA.

En primer término, el fallador a quo se pronunció sobre las excepciones propuestas por el apoderado de la entidad demandada, así:

No prospera la excepción de indebida acumulación de pretensiones, ya que el artículo [85](#) del c.c.a. dispone que quien impugne una decisión en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho podrá solicitar, además del correspondiente restablecimiento, la reparación del daño.

Frente a la excepción de indebido ejercicio de la acción procedente, el a quo tampoco la encontró probada, considerando que lo que se está controvirtiendo es un acto administrativo y no una operación administrativa, un hecho, omisión u ocupación temporal permanente de un inmueble, frente a las cuales la acción procedente sí es la de reparación directa.

Ahora bien, para tomar la decisión desestimatoria de las pretensiones de la demanda contenida en la sentencia apelada, consideró el Tribunal, en síntesis, lo siguiente:

1o. No se violaron los artículos [35](#) y [50](#) del C.C.A., ya que durante la actuación administrativa a la parte actora se le dio la oportunidad de conocer las decisiones y controvertirlas.

En efecto, la citada actuación se inició con ocasión de la solicitud presentada por los demandantes el 8 de junio de 1.992, tendiente a obtener la licencia de construcción de la Urbanización Los Lagartos, la cual fue resuelta mediante oficio 8918 de 24 de julio de 1.992, expedido por la Jefe de la División Zona Norte del DAPD, en el cual se informó la no aprobación del proyecto y las razones de tal negativa.

Con fundamento en la anterior decisión, los demandantes presentaron el 3 de agosto de 1.992 un escrito de inconformidad frente a lo expresado en el oficio anteriormente identificado, razón por la cual el DAPD, mediante el oficio 13672 de 23 de octubre del mismo año, reiteró a la parte actora la necesidad de que el proyecto se ajustara a las normas urbanísticas y arquitectónicas consagradas en los Decretos 334 y 337 de 1.992, reglamentarios del Acuerdo 6 de 1.990 y al Decreto 566 de 1.992, en cuanto al trámite.

Frente a la imposibilidad de interponer los recursos de la vía gubernativa, el sentenciador de primera instancia consideró que si bien la resolución demandada revocó el silencio administrativo positivo protocolizado mediante escritura pública, también lo es que dicha revocatoria procedía en razón de que no se configuró dicho silencio para los beneficiarios de la solicitud de la licencia de construcción, por cuanto sí hubo pronunciamiento de la Administración acerca de la solicitud en cuestión, lo cual se demuestra con los oficios 8918 y 13672 de 24 de julio y 23 de octubre de 1.992, respectivamente.

Agrega el a quo que como quiera que los demandantes protocolizaron el silencio administrativo positivo, sin tener razón para ello, la Administración bien hizo al revocarlo, en aplicación de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo [73](#) del C.C.A., el cual consagra la revocatoria de los actos administrativos que resulten de la aplicación del silencio positivo, siempre que se den las causales previstas en el artículo [69](#) ibídem, la primera de las cuales se presentó en el asunto examinado, esto es, por ser dicho acto manifiestamente contrario a la ley.

En consecuencia, agrega el Tribunal, la Administración debía revocar la ocurrencia del silencio administrativo positivo por ser el mismo contrario a la ley y, como el legislador no previó los recursos que proceden contra la revocatoria de dicho silencio positivo, se entiende que su no señalamiento se justifica por cuanto dicha revocatoria se debe a que el acto se ajusta a las causales del artículo [69](#) del C.C.A.

Además, que los oficios expedidos por la Administración no pueden ser catalogados como actos informativos, pues en ellos aquélla manifestó que el proyecto no fue aprobado por no ajustarse a las normas legales pertinentes, lo cual significa que sí adoptó una decisión a través de los mismos.

2o. Para el fallador de primer grado no es de recibo la afirmación hecha por la parte actora en el sentido de que no hubo pronunciamiento sobre la licencia y que, por lo tanto, se violó lo dispuesto en el artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1.989, ya que lo cierto es que entre la fecha de la solicitud de la licencia y el pronunciamiento de la Administración sobre la misma no había transcurrido el término de 90 días hábiles de que trata la norma anteriormente citada, además de

que la no aprobación del proyecto obedeció a que el mismo no se ajustaba a las normas legales, como expresamente se dejó consignado en los oficios 8918 y 13672 de 1992, los cuales fueron, no solo notificados a la parte actora, sino controvertidos por la misma.

3o. Respecto de la falsa motivación por error en la calificación de los hechos, por cuanto la parte actora considera que la Administración no negó la solicitud por ella presentada, pues, a su juicio, los oficios tantas veces mencionados simplemente fueron informativos, el Tribunal expresó que dichos oficios sí contienen una decisión, en la medida de que en ellos no se aceptó el proyecto por no ajustarse el mismo a lo consagrado en el parágrafo 2 del Decreto 194 de 1.992 y por no anexarse la licencia de localización y uso del suelo expedida por la CAR, decisión que fue conocida por los demandantes.

En relación con la competencia de la funcionaria que expidió los pluricitados oficios, el Tribunal encontró que de conformidad con el artículo 2o., numeral 8, del Decreto 750 de 1o. de noviembre de 1.991, la Unidad de Desarrollo Urbanístico, junto con la Zona Norte, tenía competencia para estudiar si la solicitud de la licencia se ajustaba a las normas urbanísticas, razón por la cual constituyen actos administrativos que conservan su presunción de legalidad.

De otra parte, el sentenciador de primera instancia consideró que si bien el artículo 2o. del decreto 750 de 1.991 determina como función del Director del DAPD la de autorizar las licencias para la urbanización de terrenos, también lo es que dicha norma no le asigna la función de estudiar las solicitudes de las licencias, correspondiéndole, por lo tanto, dicho estudio, a la Jefe de la División Zona Norte.

Finalmente, para despachar desfavorablemente el cargo de falsa motivación por errónea apreciación de los hechos, el a quo consideró que la funcionaria que expidió los oficios de 24 de julio y 23 de octubre de 1.992 evaluó la solicitud presentada por la parte demandante señalando las razones por las cuales el proyecto no podía ser aprobado, determinando que una vez realizadas las correcciones correspondientes se volvería a estudiar la solicitud, lo cual significa que existió relación entre los hechos y el derecho para haber negado la licencia.

4o. A juicio del Tribunal no se violaron los artículos [29](#) de la Carta Política y [40](#), [41](#) y [42](#) del C.C.A., ya que en el asunto analizado la Administración no reconoció un derecho particular y concreto a los solicitantes de la licencia de construcción y, por lo tanto, no estaba en la obligación de adelantar actuación administrativa alguna dándole a los interesados la oportunidad de expresar su consentimiento para la revocatoria del silencio administrativo positivo, pues del artículo [73](#) del C.C.A. se observa que, en tratándose de dicho silencio positivo, el mismo puede ser revocado si se dan las causales previstas en el artículo [69](#) ibídem, como en efecto ocurrió, ya que la solicitud de la parte actora no fue aprobada por no sujetarse a las normas distritales aplicables, es decir, que se configuró la causal prevista en el numeral 1 del artículo [69](#) en cita.

III- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El apoderado de la parte actora adujo como motivos de inconformidad, en esencia, los siguientes:

1o. El debido proceso fue violado, dado que los demandantes nunca se pudieron defender de la imputación de haber violado el artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1.989, por haber invocado supuestamente, de manera incorrecta, el silencio administrativo positivo, pues ellos solo al notificarse personalmente de la decisión conocieron que la causa o motivo que tuvo la Administración para revocar directamente el acto presunto se encontraba contenida en el artículo [69](#), numeral 1, del C.C.A., frente a lo cual ya nada pudieron hacer, pues en el mismo acto de

revocatoria se les indicaba que contra él no procedían los recursos de la vía gubernativa.

Agrega el apoderado de los demandantes que el Tribunal confundió que la actuación administrativa respecto de la cual se sostiene en la demanda que la Administración incurrió en la violación del debido proceso es la que se refiere a los vicios procesales derivados del desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa en el trámite de la revocatoria directa del silencio administrativo positivo, y no la relacionada con la actuación que tuvo lugar con ocasión de la solicitud de la licencia en cuestión. En consecuencia, estima errada la apreciación del a quo en cuanto a que los demandantes ejercieron su derecho de contradicción mediante el escrito presentado el 3 de agosto de 1992, pues es un documento perteneciente a una actuación diferente a la que adelantó oficiosamente la Administración para revocar el silencio positivo y que se inició el 14 de diciembre de 1994.

2o. A juicio del apoderado de la parte actora no es acertado lo afirmado por el sentenciador de primera instancia en el sentido de que para la revocatoria en cuestión no era necesario adelantar una actuación administrativa, por cuanto la Administración no reconoció un derecho particular y concreto en el asunto examinado, ya que el hecho jurídico que determina que se debe escuchar al interesado estriba en que la decisión administrativa que revoca directamente, de oficio, un acto presunto, es claramente un acto administrativo de carácter particular y concreto, en razón de que extingue un derecho subjetivo del administrado y que está contenido en el acto administrativo presunto, el cual, según lo estatuye el artículo [42](#) del C.C.A., "tiene todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió".

Añade el apoderado de la recurrente que soslayar esta obligación, con el argumento de que el artículo [73](#) del C.C.A. no lo exige, viola directamente el artículo [29](#) de la Carta Política, porque suprime de un tajo el derecho de defensa de quien tiene un derecho adquirido al igual que el que tendría si se hubiera proferido en tiempo una decisión favorable.

3o. No existe razón válida, alega el apoderado de la parte apelante, para que el Tribunal haya considerado que contra el acto administrativo acusado no era procedente recurso alguno, simplemente porque el artículo [73](#) del C.C.A. nada dice al respecto, pues el artículo [50](#) del C.C.A. prevé que, "por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas" proceden los recursos de la vía gubernativa, actuación oficiosa que, en este caso, culminó con la revocatoria de un acto presunto.

De otra parte, el representante de los demandantes expresa que lo sostenido por el a quo en el sentido de que estuvo bien no conceder los medios de defensa porque, en su opinión, la decisión fue legal, equivale a sostener que la violación del artículo [29](#) de la Carta Política puede llegar a ser irrelevante en la justicia administrativa si la misma encuentra que la decisión violatoria del artículo [29](#) en cita y de las disposiciones del C.C.A. que lo desarrollan se ajusta en derecho a todo lo demás, lo cual es inaceptable, pues un acto administrativo expedido con violación de las normas superiores, que garantizan el debido proceso, será siempre nulo, aunque, intrínsecamente, carezca de vicio de nulidad.

4o. Se arguye igualmente en el memorial impugnatorio que en el asunto examinado no es de recibo la aplicación de la excepción consagrada en el inciso 2 del artículo [73](#) del C.C.A., en la medida de que la Administración consideró que el acto presunto objeto de revocatoria encuadraba dentro de la hipótesis prevista en el artículo [69](#), numeral 1, del C.C.A., esto es, que estaba en oposición manifiesta a la ley, pues los interesados, sin importar la etapa en que se encontraba el trámite iniciado, tenían derecho a que se les otorgara la licencia con arreglo a las

reglamentaciones urbanísticas vigentes en el momento de presentación de la solicitud, las cuales estaban contenidas en el Decreto 1131 de 1986, pues el 8 de junio de 1992, fecha de presentación de la solicitud en cuestión, se inició la actuación administrativa correspondiente, sin que las reglamentaciones urbanísticas contenidas en los Decretos 194, 334, 337 y 566 de 1.992, por medio de las cuales se modificó el Decreto 1131 de 1986, hubieran sido publicadas en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra, como lo ordena el artículo 519 del Acuerdo 6 de 1.990 y, por lo tanto, no regían para la fecha de la solicitud en cuestión.

5o. Afirma la parte apelante que los actos de trámite no son pronunciamientos idóneos para los efectos del artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1989 y, por lo tanto, no tienen la entidad jurídica para impedir que se configure el silencio administrativo positivo, pues ello solo se puede predicar del acto que resuelva en el fondo y, definitivamente, la solicitud de la licencia.

Añade que el oficio 8918 de 24 de julio de 1.992 no puso fin a la actuación, sino que simplemente es un acto de trámite en el que se le exige al interesado hacer determinados ajustes al proyecto para luego proceder a estudiarlo nuevamente y continuar con la actuación iniciada, razón por la cual no entiende en qué se basa el Tribunal para afirmar que mediante el oficio en cita se negó la licencia solicitada.

Igual consideración predica frente al oficio 13672 de 23 de octubre de 1992, que establece nuevos requisitos a los cuales debe ajustarse el proyecto.

Estima que prueba de que los oficios en cuestión no son definitivos, es el hecho de que no fueron notificados conforme lo previenen los artículos [44](#) y [45](#) del C.C.A., y de que no se indicaron en dichos actos los recursos que contra los mismos procedían.

6o. Argumenta el apoderado de la parte apelante que, aún considerando que los oficios son actos definitivos, la funcionaria que los expidió no tenía competencia para hacerlo y, en consecuencia, son inexistentes.

Agrega que el artículo 524 del Acuerdo 6 de 1.990 establece que toda licencia de urbanización debe revestir la forma de una resolución del Director del DAPD, que el artículo 2o., inciso 5, numeral 1, del Decreto 750 de 1991, dispone que es función del citado funcionario autorizar con su firma las licencias para la urbanización de terrenos, y que si bien el artículo 2, numeral 8.6, del Decreto 750 de 1991, señala como función de la División de la Zona Norte la de adelantar los procesos establecidos para la expedición de las licencias, para la urbanización de terrenos y construcción, ampliación, modificación,.. de edificaciones", ello, concordado con la función del Director de autorizar las licencias, lleva a concluir que la funcionaria que expidió el acto simplemente podía adelantar el trámite para la expedición de toda clase de licencias, en tanto que al Director le corresponde expedirlas.

Concluye señalando que no existe disposición alguna que disponga que los actos que nieguen las licencias los puedan expedir funcionarios diferentes al Director del DAPD y, mucho menos, que ello corresponda a la Jefe de la División de la Zona Norte.

8o. La parte recurrente sostiene además, que, aún aceptando que los oficios son actos definitivos y que fueron expedidos por funcionario competente, de todas maneras los mismos no podían ser tenidos en cuenta para impedir la configuración del silencio positivo, ya que no fueron notificados de conformidad con lo previsto en los artículos [44](#) y [45](#) del C.C.A., ni se dijo los recursos que contra los mismos procedían, circunstancias que les impiden producir efectos jurídicos, conforme lo prevé el artículo [48](#) del C.C.A.

IV- ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO.

En la etapa procesal correspondiente la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

V- CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Insiste la parte actora y, ahora recurrente, en que el debido proceso le fue violado, ya que no tuvo oportunidad de defenderse en la actuación administrativa que concluyó con la revocatoria del silencio administrativo positivo protocolizado mediante la Escritura Pública núm. 2093 de 1o. de julio de 1994, en la medida de que sólo se enteró de que se le endilgaba la violación del artículo [63](#), inciso 3, de la Ley 9a. de 1989, al momento de notificarse de la resolución acusada.

Sobre el particular, la Sala advierte que a folio 85 del cuaderno de antecedentes administrativos se encuentra el poder que le fue otorgado por los demandantes al Dr. FERNANDO TREEBILCOCK BARVO para "...que nos represente en todas las actuaciones que surjan con ocasión de la licencia presunta para urbanizar terrenos de que trata la Escritura Pública No 2093 del primero de julio de 1994... En general las facultades del apoderado abarcan todas aquellas actuaciones necesarias para iniciar y culminar el desarrollo por urbanización y construcción que fuere necesario emprender y continuar y en particular para hacer peticiones en interés particular, recibir notificaciones y comunicaciones, ...", (el resaltado es de la Sala), al igual que también obra a folio 66 ibídem el oficio núm. OJ 340/1048/94, suscrito por el Director del DAPD, de fecha 3 de enero de 1995 y dirigido al apoderado de los demandantes, Dr. FERNANDO A. TREEBILCOKC BARVO, en los siguientes términos:

"Me permito comunicarle, que mediante el Auto de fecha 14 de diciembre de 1994, este Despacho ordenó iniciar oficiosamente el trámite de revocatoria directa del silencio administrativo positivo, invocado mediante la Escritura Pública No. 2093 del 01 de julio de 1994, de la Notaría 41 del Círculo de esta ciudad, por los señores CARLOS FRANCISCO DE NARVAEZ WEHINGER, MIGUEL DE NARVAEZ WEHINGEE y MARIA DE NARVAEZ DE PIZANO, copia del cual adjunto.

"De igual forma, le informo que el expediente de la referencia se encuentra a su disposición en la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital,... para lo que considere pertinente".

Asimismo, a folio 164 del cuaderno principal, el apoderado de la entidad demandada, al contestar el hecho 25 de la demanda, en donde se afirma que "la única oportunidad que los interesados tuvieron para conocer los motivos de la Administración, tuvo lugar cuando se notificaron de la decisión, pero ya sin posibilidad de controvertirlos", respondió: "No es cierto, ya que el oficio OJ-34/1048/94-00132 del 3 de enero de 1995, dirigido al doctor Fernando Treebilcock, el cual fue entregado en la oficina del memorialista el 4 del mismo mes y año, se le informa que por auto de 14 de diciembre de 1994, se ordenó iniciar oficiosamente el trámite de revocatoria directa del silencio administrativo positivo, invocado en la escritura..."

De lo anteriormente transcrito se evidencia que a la parte actora, a través de su apoderado, se le comunicó la iniciación de la actuación oficiosa de la Administración tendiente a la revocatoria del silencio administrativo positivo en cuestión, razón por la cual queda sin sustento el cargo en estudio.

Ahora bien, considera también el apoderado de los demandantes que se violó el derecho de

defensa por cuanto en la resolución acusada expresamente se dijo que contra la misma no procedía recurso alguno, frente a lo cual la Sala considera que, tal y como lo sostuvo el fallador de primera instancia, el artículo [73](#) del c.c.a. nada dice al respecto y, ello es apenas lógico, pues si bien en estricto sentido la revocatoria directa no es un recurso, también lo es que sí es un procedimiento de carácter especial, al cual no le son aplicables todas las normas que rigen la actuación administrativa, como expresamente lo señala el artículo [42](#) del C.C.A., al disponer, frente a los efectos de la revocatoria directa que, "Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán aplicación del silencio administrativo".

Al no tener recursos la revocatoria directa, bien sea de oficio o a petición de parte, la consecuencia es que la parte interesada puede acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa en procura de la nulidad del acto de revocatoria, como en efecto lo hicieron los demandantes.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que lo que motivó la revocatoria del silencio administrativo positivo que ocupa la atención de la Sala, tal y como lo expresa la resolución demandada, fue:

"En síntesis, el silencio administrativo invocado mediante la escritura pública No. 2093 del 1 de julio de 1994, de la Notaría 41 del Círculo de Santa Fe de Bogotá, resulta a todas luces violatorio de lo dispuesto en el Inciso 2 del Artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1989..."

Prescribe dicha norma:

"Artículo [73](#).- Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

"Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo [69](#), o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales..."

Pues bien, estimó la Administración que en el asunto sub examine se presentó la causal contenida en el numeral 1 del artículo [69](#), según el cual los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, cuando sea manifiesta su oposición a la ley, pues, de una parte, no había transcurrido el término previsto en el artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1989 y, de otra parte, porque el silencio administrativo positivo cuya revocatoria es objeto de demanda se invocó contraviniendo las normas urbanísticas y arquitectónicas que regían para el predio "LAGO DE LOS LAGARTOS".

Dispone el citado artículo:

"Artículo [63](#).- ...

"Las entidades enumeradas en el inciso anterior tendrán un término máximo de 90 días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de otorgamiento de las licencias de uso y funcionamiento contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos sin que la autoridad se hubiere pronunciado, las solicitudes de licencias se entenderán aprobadas en los términos solicitados pero en ningún caso en contravención a las normas que regulen la actividad. El plazo en el caso de las

licencias de construcción podrá prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en los artículos [41](#) y [42](#) del Decreto Ley 01 de 1984" (el resaltado no es del texto).

En el expediente se encuentran demostrados los siguientes hechos:

1o. Que el 8 de junio de 1992 fue solicitada la licencia para urbanizar el predio denominado "LAGO DE LOS LAGARTOS".

2o. Que mediante oficio núm. 8918 de 24 de julio de 1992, la Jefatura de la División Zona Norte de la Unidad de Desarrollo Urbanístico del DAPD, comunicó al señor CARLOS DE NARVAEZ, lo siguiente:

"En atención a su solicitud nos permitimos informarle que el proyecto no fue aceptado por cuanto una vez realizado el estudio por parte de este Departamento se encontró lo siguiente:

"ESTUDIO URBANISTICO:

"Deberá cumplir con parágrafo 2 del Decreto 194 de 1992...

"A su vez debe anexar la licencia de localización y uso del suelo expedida por la CAR (Artículo 46 Decreto 0484/88).

"Según correcciones urbanísticas procederemos a estudiar nuevamente el proyecto...".

3o. Que mediante escrito de 3 de agosto de 1992, el apoderado de los demandantes solicitó al DPAPD la reconsideración de la decisión a que alude el numeral anterior.

4o. Que mediante oficio núm. 13672 de 23 de octubre de 1992, la Jefe de la División Zona Norte le comunicó al apoderado de los actores que en relación con el proyecto general de la Urbanización "LAGO DE LOS LAGARTOS", deberían acogerse en todo a las normas urbanísticas y arquitectónicas indicadas en los Decretos 334 y 337 de 1992, reglamentarios del Acuerdo 6 de 1990 y a las normas del trámite establecido en el Decreto 566 de 1992.

5o. Que mediante la Escritura Pública núm. 2093 de 1o. de julio de 1994, los demandantes protocolizaron el silencio positivo de la Administración, por considerar que transcurrió el término de que trata el artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1989, sin que hubiera existido pronunciamiento de funcionario competente del DAPD que pusiera fin a la actuación administrativa.

A juicio de la Sala la decisión adoptada por el DAPD, en cuanto revocó el silencio administrativo positivo tantas veces mencionado se encuentra ajustado a derecho, por las siguientes razones:

a. Porque no es cierto que la Administración no se haya pronunciado frente a la solicitud de licencia de urbanización del predio "LAGOS DE LOS LAGARTOS", pues los oficios núms. núm. 8918 de 24 de julio de 1992 y 13672 de 23 de octubre de 1992, proferidos por la Jefatura de la División Zona Norte de la Unidad de Desarrollo Urbanístico del DAPD, contienen una decisión, esto es, no expedir la licencia de urbanización solicitada por la parte actora, hasta tanto el proyecto se ajuste a las normas en ellos indicadas.

b. Porque si bien es cierto que dichos actos son de trámite, en la medida de que comunicaron a la parte interesada la obligación de ajustarse a las normas legales pertinentes para que su solicitud fuera aprobada, también lo es que impidieron continuar la actuación en los términos solicitados por aquélla, lo cual significa que hubo un pronunciamiento de la Administración.

c. Porque no es cierto que los demandantes no hayan tenido conocimiento de los oficios núms. 8918 de 24 de julio de 1992 y 13672 de 23 de octubre del mismo año, pues, como se dejó antes dicho, se encuentra probado que, respecto del primero, el apoderado de los demandantes solicitó que se reconsiderara lo allí decidido y, respecto del segundo, que la Sección de Correspondencia certificó que fue entregado el 28 de octubre de 1992, con firma de recibido ilegible.

d. Porque no puede alegarse en este proceso la ilegalidad de los oficios núms. 8918 de 24 de julio de 1992 y 13672 de 23 de octubre de 1992, proferidos por la Jefe de la División Zona Norte, pues la que aquí se está controvirtiendo es la de la resolución que revocó el silencio positivo protocolizado por los demandantes, gozando aquéllos de la presunción de legalidad que caracteriza a todo acto administrativo.

e. Porque es cierto que el silencio positivo se invocó contraviniendo la normatividad que le debía ser aplicada a la parte actora para efectos de otorgarle la licencia por ella solicitada, pues tal y como lo ha venido sosteniendo esta Corporación, dado que las normas urbanísticas son de utilidad pública y, por lo tanto, tienen efecto general inmediato, las licencias de construcción o de urbanización deben expedirse, no con base en las normas vigentes al momento de la respectiva solicitud, sino con base en las normas vigentes al momento de otorgarse la respectiva licencia, a menos que en ellas se incorporen regulaciones especiales o de transición para las situaciones jurídicas en curso para la fecha de su vigencia, aspecto que no fue alegado por la parte actora.

f. Porque lo cierto es que no transcurrieron los 90 días hábiles de que trata el artículo [63](#) de la Ley 9a. de 1989 sin que hubiera existido pronunciamiento de la entidad demandada y, en consecuencia, mal podía ser protocolizado un silencio positivo que, en realidad, nunca se configuró.

Así las cosas, la Sala concluye, sin lugar a dudas, que el silencio positivo protocolizado mediante la Escritura Pública núm. 2093 de 10 de julio de 1994 contravino la ley, esto es, el artículo [63](#), inciso 2, de la Ley 9a. de 1989, por no haber transcurrido el término allí previsto para que efectivamente se configurara y por no encontrarse ajustada a las normas legales vigentes para dicha fecha, la licencia presunta allí contenida.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada en la parte resolutive de la presente providencia.

<FALLO>.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

CONFIRMASE la sentencia apelada de 28 de enero de 1.999, proferida por la

Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día de del 2.000.

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA

Presidente

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

MANUEL S. URUETA AYOLA



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

