

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR - Procedencia / ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR - Revocatoria directa sin consentimiento del particular afectado / SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO - No configuración. Solicitud de impedimento suspendió plazo para decidir / ALCALDE - Incompetencia para prorrogar licencias de construcción / CURADORES URBANOS - Competencia: Prórroga licencias de construcción / PRORROGA LICENCIA DE CONSTRUCCION - Revocatoria directa de acto presunto que no puede dimanar de la Administración / IMPEDIMENTO - Su trámite suspende el plazo para decidir o para que opere el silencio administrativo

La sociedad actora, invocando el derecho de petición, solicitó al señor Alcalde Distrital de Barranquilla (...) pronunciarse sobre los impedimentos invocados por los dos únicos Curadores Urbanos de la ciudad de Barranquilla, para conocer de la solicitud sobre la modificación y la prórroga de la licencia núm. 0181 de 1999. En ambos escritos la peticionaria, Politécnico Costa Atlántica, manifiesta: "Asunto: Solicitud de Curador Ad-Hoc para estudio de solicitud de (modificación / prórroga) de la licencia". (...) De manera pues que la función de modificar y de prorrogar la licencia de construcción correspondía a los Curadores Urbanos y la de estudiar el impedimento presentado, al Alcalde, lo cual era claro para la actora, de conformidad con las solicitudes presentadas. Ahora, mediante la Resolución acusada núm. 082 de 5 de febrero de 2003, expedida por la Alcaldía del Distrito de Barranquilla, se revocaron directamente los actos fictos o presuntos que a juicio de la actora configuraron el silencio administrativo con efecto positivo, protocolizados a través de las Escrituras Públicas núms. 3001 de 25 de octubre y 3162 de 12 de noviembre de 2002, de la Notaría Séptima del Círculo de Barranquilla. (...) Por medio de comunicación recibida en la Alcaldía Distrital de Barranquilla el 18 de noviembre de 2002, la actora le hace entrega de las escrituras mencionadas "mediante las cuales se materializa el silencio administrativo positivo" solicitado por el representante legal y el arquitecto, y la requiere para: "... dar aplicación al artículo 99 numeral 3° de la Ley 388 de 1997, en armonía con el artículo 18 de su decreto reglamentario N° 1052 de 1998 que obliga a la administración "a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo" (...) En respuesta a la solicitud anterior, la Alcaldía de Barranquilla informa a la actora que ha proferido un auto de fecha 20 de noviembre de 2002, que dispuso en la parte resolutive: "PRIMERO: Ordenar el inicio de la correspondiente actuación administrativa de REVOCATORIA DIRECTA del acto administrativo presunto, producto del surtimiento del silencio administrativo positivo (...) En respuesta al anterior oficio, la actora contestó mediante escrito de noviembre de 2002, que tiene licencia de modificación de obras y prórroga de la misma, en virtud del silencio administrativo positivo (...) Lo anterior demuestra que antes de la expedición del acto acusado, a la actora se le respetó el debido proceso y se le dió la oportunidad de defenderse, cosa distinta es que la Administración hubiera tenido argumentos y razones que explicó en el acto acusado, para proceder a la revocación directa de los actos administrativos presuntos contenidos en las Escrituras Públicas ya mencionadas, lo que ocurrió mediante la Resolución acusada núm. 0082 de 5 de febrero de 2003 (...) Por regla general la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto requiere de la anuencia o consentimiento del titular; en este caso se debe tener en cuenta que se trata de analizar la legalidad de un acto presunto como resultado del silencio administrativo positivo. Para la Sala, la Administración sí podía revocar directamente las supuestas decisiones que con efecto positivo se protocolizaron a través de las Escrituras Públicas mencionadas y ordenar su cancelación, esto último de conformidad con el artículo 74 del C.C.A. Lo anterior, porque los actos

administrativos con efecto positivo, que se protocolizaron mediante las Escrituras Públicas núms. 3001 y 3162 de 2002, partieron de una falsa premisa por parte de la actora, no de la Administración. Esto es, que al Alcalde se le solicitó la modificación y la prórroga de la licencia de construcción núm. 0181 de 1999, siendo que el mismo carece de competencia para ello, luego mal podía el acto revocado directamente por el Alcalde, a través del acto acusado, haberse referido a una materia que no le correspondía regular. En otras palabras, es evidente que no puede atribuírsele efecto alguno a un acto presunto que no puede dimanar de la Administración, por no corresponderle a ella la decisión sobre la autorización de prórrogas de licencias de construcción. Empero, si no fuera suficiente lo anterior, el artículo 30, inciso final, del C.C.A., es claro en establecer que “el trámite de un impedimento suspenderá los plazos para decidir o para que opere el silencio administrativo”. Así las cosas jamás podía afirmarse que se configuró el silencio administrativo pues, por expreso mandato legal, con la solicitud de impedimento el plazo para decidir estaba suspendido y no podía operar dicho silencio.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2150 DE 1995 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 101 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 74 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 30

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011).

Radicación número: 08001-23-31-000-2003-01148-02

Actor: CORPORACION POLITECNICO DE LA COSTA ATLANTICA

Demandado: ALCALDE DISTRITAL DE BARRANQUILLA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de 5 de junio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en cuanto denegó las pretensiones de la demanda instaurada contra la Resolución núm. 0082 de 5 de febrero de 2003, expedida por el Alcalde Distrital de Barranquilla.

I. ANTECEDENTES.

I.1- La **CORPORACIÓN POLITÉCNICO DE LA COSTA ATLÁNTICA**, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, tendiente a obtener las siguientes pretensiones:

1. Se declare nula la Resolución núm. 0082 de 5 de febrero de 2003, expedida por el Alcalde Distrital de Barranquilla, que revocó las escrituras públicas núms. 3001 y 3162 de 25 de octubre de 2002 y 12 de noviembre de 2002, respectivamente, ambas de la Notaría Séptima del Círculo de Barranquilla, por medio de las cuales se protocolizó el silencio administrativo positivo a su favor.

2. Se declare producido el silencio administrativo positivo en los términos del artículo 99 numeral 3° de la Ley 388 de 1997 y su Decreto Reglamentario núm. 1052 de 1998, artículo 18, en armonía con el artículo 30 del C.C.A. sobre la solicitud de modificación y prórroga de la licencia de construcción núm. 0181 de 1999, a favor de la Corporación, porque el beneficio protocolizado mediante el instrumento público citado no ha perdido su eficiencia y obligatoriedad y sirve de prueba para todos los efectos legales.

3. Que se repare el daño ocasionado por el Alcalde Distrital de Barranquilla al decretar la revocación del silencio administrativo positivo, toda vez que la Corporación no utilizó maniobras de mala fe o conductas fraudulentas para obtener el acto presunto; que el daño consiste en los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, a los que se referirá más adelante.

4. Que se comunique a la Notaría Séptima del Círculo de Barranquilla el fallo proferido en el presente proceso, para las anotaciones legales de rigor, pues el acto impugnado también ordenó la cancelación del instrumento notarial.

I.2- La actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que los días 19 y 23 de julio de 2002, presentó oportunamente una solicitud de modificación y prórroga de la licencia de construcción núm. 0181 de 1999 a los Curadores Urbanos 1° y 2° de Barranquilla, quienes se declararon, respectivamente, impedidos, de acuerdo con el artículo 30 del C.C.A., en armonía con el artículo 150 del C. de P.C.

Relató que ante la declaratoria del impedimento de los Curadores Urbanos, solicitó al Alcalde de Barranquilla como superior de éstos, que nombrara un curador *ad-hoc* para que resolviera la solicitud.

Que el artículo 30, ordinal 2°, inciso 3°, del C.C.A. establece que el funcionario competente, en este caso, el Alcalde, tenía un término perentorio de 10 días hábiles para resolver los impedimentos de los Curadores Urbanos y no lo hizo; que la Ley 388 de 1997, artículo 99, numeral 3° y su Decreto Reglamentario núm. 1052 de 1998 disponen que dichos curadores tienen 45 días hábiles para pronunciarse y que vencido el plazo sin que se hubieren pronunciado, se entenderán aprobadas las licencias.

Señaló que la Administración, que es una sola, por negligencia, dejó vencer los términos de los 10 días hábiles para designar un curador *ad hoc* y además dejó vencer los 45 días hábiles que debía tener éste para pronunciarse.

Que el día 18 de noviembre de 2002, notificó personalmente al Alcalde de Barranquilla que habían transcurrido más de 55 días sin respuesta, configurándose con ello el silencio administrativo positivo; que el funcionario para tratar de justificarse, el día 5 de febrero de 2003, revocó el silencio administrativo positivo sin invocar técnicamente ninguna de las causales que trae el artículo 69 del C.C.A., en armonía con el artículo 74, *idem*; que no hubo un debido proceso violando su derecho a la defensa.

Consideró que la negligencia fue exclusiva de la Administración y no de la Corporación, tanto así que no hubo una investigación penal o disciplinaria en su contra y que a raíz de esto se han producido ataques a su buen nombre, deteriorando su prestigio, lo que le ha generado perjuicios.

I.3- Consideró que se violaron los artículos 29 de la Constitución Política y 69 y 73 del C.C.A.

Lo anterior, porque era obligación de la Administración invocar y probar alguna de las causales para revocar el silencio administrativo positivo y el Alcalde no lo hizo y sí alegó la “falsa motivación” de la Corporación en la configuración del beneficio fáctico, causal no prevista por las normas legales que regulan el procedimiento para proceder a la revocatoria.

Concluyó que de la simple comparación de las normas que regulan la materia y el pronunciamiento del Alcalde; del hecho de no haber abierto un término probatorio para ser oído y aportar pruebas, se concluye que se violó el debido proceso administrativo y el derecho a la defensa.

Que mediante la licencia de construcción núm. 0181 de 1999, había obtenido el permiso para construir, en el marco de la legislación que permitía ese tipo de construcciones; que la Administración le concedió el alineamiento, le otorgó la licencia ambiental, la licencia de construcción y después se opuso, pese a que facilitó que un silencio administrativo positivo se configurara, que ahora revoca mediante el acto acusado, sin justificar ni probar en qué causal se fundamentó.

Anota que se alegó como causal para revocar el acto presunto la falsa motivación, que no está prevista entre las causales para revocar un acto presunto, lo que demuestra la negligencia de la Administración.

Que esta situación provocó la paralización definitiva de una obra que se financiaba con un préstamo de FINDETER por valor de \$1.300'000.000.00 y el resto con recursos propios de la institución; que la obra se encontraba adelantada en un 85%; relaciona los perjuicios que se le causaron en la suma de \$2'108.769.478.00 calcula el valor del daño emergente actualizado a 2003 en la suma de \$420'531.760.00; del lucro cesante por \$504'006.225.00 y se refiere a otros gastos, como son los correspondientes a celaduría, arrendamiento de inmuebles, servicios de luz, agua, aseo y alcantarillado, honorarios de abogado y movimientos de Findeter.

I.4- CONTESTACION DE LA DEMANDA.

EL Distrito Especial de Barranquilla se opuso a las pretensiones de la demanda.

Relató que los señores Oswaldo Saavedra Ballesteros y Roberto Russo González, representantes de la Corporación, protocolizaron mediante escritura pública la petición que hicieron al Alcalde de Barranquilla para que resolviera

sobre la declaratoria de impedimento asumida por los dos Curadores Urbanos de la ciudad a quienes le solicitaron estudiar y decidir sobre la prórroga y modificación de la licencia núm. 0181 de 1999, concedida al representante legal, para la construcción de la sede en la Carrera 53 entre calles 82 y 84 de esa ciudad.

Que mediante escritura pública num. 3001 de 5 de octubre de 2002, los comparecientes declaran que por vías de derecho de petición solicitaron al Alcalde las modificaciones de la licencia de construcción num. 0181 de 1999 de la Curaduría Urbana núm. 2 de Barranquilla, por impedimento de los curadores, lo cual no corresponde a la verdad.

Que en las escrituras que contienen los actos administrativos presuntos, resultado del silencio administrativo positivo, la referencia que hacen los declarantes del derecho de petición consiste en que hicieron peticiones al señor Alcalde para que se pronunciara sobre una prórroga de licencia y una modificación de licencia, pero el documento que protocolizan como derecho de petición está identificado así: referencia derecho de petición asunto: solicitud de curador *ad hoc* para estudio de solicitud de modificación de licencia núm. 01181 de 1999 de la curaduría urbana núm. 2 de Barranquilla (Escritura núm. 3001).

Anotó que en la Escritura núm. 3162, el documento que se protocolizó tiene la siguiente identificación, "referencia derecho de petición asunto solicitud de curador *ad hoc* para estudio de solicitud de prórroga de la licencia 0181/99 por declaratoria de impedimentos de los Curadores Urbanos núm. 1 y núm. 2 de Barranquilla.

Que se puede observar que en los documentos que se protocolizan con las escrituras públicas 3001 y 3162, la petición de los representantes tenía como objetivo que la Administración Distrital a través del señor Alcalde se pronunciara sobre las razones de impedimentos esgrimidas por los curadores urbanos y la posibilidad de designar un curador ad hoc para que estudiase la solicitud de prórroga y modificación de la licencia concedida para la construcción de la sede en la carrera 53 con calle 82.

Aseveró que en ningún momento se establece en los documentos anexos a las escrituras que el derecho de petición consistió en la solicitud de modificación y prórroga de la licencia núm. 181 de 1999, lo que constituiría una posible falsedad ideológica en documento público.

Concluyó que el silencio administrativo invocado por los señores Saavedra Ballesteros y Russo González, no tiene asidero ni soporte en las normas que regulan el tema de las licencias de construcción, pues solamente el curador urbano es el que las puede resolver y no el Alcalde.

II. FALLO IMPUGNADO.

El Tribunal Administrativo del Atlántico, negó las súplicas de la demanda. Consideró que de la lectura de los hechos y de las peticiones que en su momento hizo el ente educativo, se desprende que iban dirigidas a los Curadores Urbanos, como en derecho corresponde, pero que no se puede inferir que la Alcaldía debía responder por lo que no era de su competencia, pues lo único que tenía que hacer era pronunciarse sobre los impedimentos de los dos curadores y designar un curador ad hoc.

Consideró que la Administración sí podía revocar directamente las escrituras que protocolizaron el silencio administrativo positivo y para ello se fundamentó en las mismas declaraciones de la parte actora que quedaron plasmadas dentro de sus considerandos, esto es, que se solicitó al señor Alcalde la modificación de la Licencia de Construcción núm. 0181 de 1999 de la Curaduría Urbana núm. 2 de Barranquilla y la prórroga de la misma, por impedimentos de los curadores que operan en la ciudad.

En relación con el cargo de violación al debido proceso, manifestó que de la lectura del acto demandado se puede inferir que la Administración se llenó de razones antes de proceder a revocar directamente y con fundamento en las facultades que el artículo 69 del C.C.A. le otorga, lo que quedó plasmado en el acto acusado, por lo que no se fundamentó en la causal de falsa motivación.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.

En memorial obrante a folios 216 y siguientes, la actora solicita la revocatoria del fallo apelado, para que en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Considera que el a quo no analizó a fondo el acto administrativo acusado, porque existen pruebas contundentes que demuestran que tanto el Alcalde como las Curadurías Urbanas de Barranquilla sabían de la solicitud de la modificación y prórroga de la licencia urbana núm. 0181 de 1999 y por negligencia dejaron que se estructurara el silencio positivo, con las Escrituras Públicas núms. 3001 y 3162 de 25 de octubre y 12 de noviembre de 2002, respectivamente.

Insiste en que la Administración es una sola y debe responder por las actuaciones que de buena fe hacen los ciudadanos ante ella y en este caso dejó pasar los términos legales, esto es, 10 días, que señala el artículo 30 del C.C.A. para resolver el impedimento; que además al transcurrir más de 45 días hábiles se produjo el silencio administrativo positivo a que se refiere el artículo 18 del Decreto 1052 de 1998, el cual se protocolizó como lo ordena el artículo 42 del C.C.A.; que la Administración estaba enterada y no actuó.

Que el error que se cometió con la revocatoria directa de los actos administrativos es grave, porque éstos sólo proceden de acuerdo con el artículo 73 del C.C.A., cuando se den las causales previstas en el artículo 69, ibídem, o si fuere evidente que se produjeron por medios ilegales; que la Alcaldía aplicó una causal no prevista en el citado artículo 69 del C.C.A. para declarar la revocatoria directa a la cual denominó “falsa motivación” del acto.

Anotó que la falsa motivación es un vicio de nulidad que debe ser declarado por vía judicial.

IV. ALEGATO DE CONCLUSIÓN.

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Para una mejor comprensión del asunto sometido a consideración de la Sala, es menester hacer una relación de los hechos y del acervo probatorio recaudado en el proceso, así:

Mediante comunicación de fecha 5 de agosto de 2002 (folio 36), la sociedad actora, invocando el derecho de petición, solicitó al señor Alcalde Distrital de Barranquilla, que comoquiera que los dos curadores urbanos se declararon impedidos para conocer la solicitud que presentaron, relativa a la modificación de la licencia de construcción núm. 0181 de 1999, como lo demuestran los oficios que anexan, proceda a:

“... estudiar los impedimentos que aducen dichos servidores públicos en estricta aplicación del artículo 149 del C. de P.C. y determinar quién no está impedido para conocer del caso, o designar un curador Ad.Hoc, en el supuesto que Usted considere que ambos lo estén.

De igual forma se investigue disciplinariamente si alguno de ellos está fingiendo impedimentos para conocer del caso, de acuerdo a (sic) las normas que regulan la materia.

En consecuencia la administración debe definir estos hechos y esperamos su decisión en desarrollo de la licencia que de buena fe solicitamos y que se encuentra amparada en actos administrativos vigentes los cuales no han sido anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa.

PETICIÓN

Le solicitamos tramitar y pronunciarse sobre los impedimentos de los Curadores Urbanos números 1 y 2 de Barranquilla, en lo relativo a la solicitud de modificación de la licencia de construcción N° 0181 de 1999 de la Curaduría urbana N° 2 de Barranquilla, sobre el caso del Politécnico de la Costa e informarnos quién será el curador que estudie nuestra solicitud de modificación”
(resalta la Sala).

Y mediante escrito de fecha 21 de agosto de 2002 (folio 44) se hizo la misma petición al Alcalde. En esta oportunidad, para conocer de la solicitud de prórroga de la misma Resolución núm. 0181 de 1999, para que se pronunciara acerca del

impedimento de los Curadores Urbanos y se le informara sobre el Curador que conocerá su solicitud de prórroga.

De la lectura de las anteriores peticiones que se dirigieron al Alcalde, se observa que la solicitud fue la de pronunciarse sobre los impedimentos invocados por los dos únicos Curadores Urbanos de la ciudad de Barranquilla, para conocer de la solicitud sobre la modificación y la prórroga de la licencia núm. 0181 de 1999. En ambos escritos la peticionaria, Politécnico Costa Atlántica, manifiesta: “**Asunto:** Solicitud de Curador Ad-Hoc para estudio de **solicitud de (modificación / prórroga) de la licencia**”.

Ahora bien, los Curadores Urbanos fueron creados mediante el Decreto Ley 2150 de 1995; posteriormente, la Ley 388 de 1997, en su artículo 101, los definió como un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la Ciudad que la Administración Municipal le haya determinado como de su jurisdicción y dispuso que la curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción; este mismo artículo estableció que serán designados por el Alcalde Municipal o Distrital, previo concurso de méritos y el cumplimiento de unos requisitos, y que el reglamento señalará los impedimentos para el ejercicio del cargo.

De manera pues que la función de modificar y de prorrogar la licencia de construcción¹ correspondía a los Curadores Urbanos y la de estudiar el impedimento presentado, al Alcalde, lo cual era claro para la actora, de conformidad con las solicitudes presentadas.

Ahora, mediante la Resolución acusada núm. 082 de 5 de febrero de 2003, expedida por la Alcaldía del Distrito de Barranquilla, se revocaron directamente los actos fictos o presuntos que a juicio de la actora configuraron el silencio administrativo con efecto positivo, protocolizados a través de las Escrituras Públicas núms. 3001 de 25 de octubre y 3162 de 12 de noviembre de 2002, de la Notaría Séptima del Círculo de Barranquilla.

A través de la Escritura Pública núm. 3001 de 2002 (folio 35), se protocolizó el silencio administrativo, en los siguientes términos:

*“Que se entregan para su protocolización ... cuatro (4) folios escritos. Derecho de Petición, con fecha de recibo 5 de agosto del 2002, presentado ante el doctor Humberto Cauffa Rivas, Alcalde Distrital de Barranquilla; escrito presentado por los Comparecientes y en **la cual se solicita al señor Alcalde, la modificación de la Licencia de Construcción N° 0181/1999** de la Curaduría Urbana N° 2 de Barranquilla, por impedimento (sic) los curadores...”.*

Y mediante la Escritura Pública núm. 3162 de 2002 (folio 42), se protocolizó el silencio administrativo, en los siguientes términos:

¹ El Decreto 1052 del 16 de junio de 1998 "Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas", dispone, entre otras:

ARTICULO 4o. LICENCIA DE CONSTRUCCION Y SUS MODALIDADES. Se entiende por licencia de construcción la autorización para desarrollar un predio con construcciones, cualquiera que ellas sean, acordes con el plan de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas del municipio o distrito. Son modalidades de la licencia de construcción las autorizaciones para ampliar, adecuar, modificar, cerrar y demoler construcciones.

Las licencias de construcción y sus modalidades están sujetas a prórroga y modificaciones.

*ARTICULO 5o. OBLIGATORIEDAD. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos de expansión urbana y rurales, **se requiere la licencia correspondiente expedida por la persona o autoridad competente antes de la iniciación.***

..... (resalta la Sala)

*“Que se entregan para su protocolización ... cuatro (4) folios escritos. Derecho de Petición, con fecha de recibo 21 de agosto del 2002, presentado ante el doctor Humberto Cauffa Rivas, Alcalde Distrital de Barranquilla; escrito presentado por los Comparecientes y en **la cual se solicita al señor Alcalde, la prórroga de la Licencia de Construcción N° 0181/1999** de la Curaduría Urbana N° 2 de Barranquilla, por impedimento (sic) los curadores...”.*

Las declaraciones anteriores se hicieron bajo la gravedad de juramento ante la Notaría Séptima del Círculo de Barranquilla.

Por medio de comunicación recibida en la Alcaldía Distrital de Barranquilla el 18 de noviembre de 2002 (folio 187), la actora le hace entrega de las escrituras mencionadas “mediante las cuales se materializa el silencio administrativo positivo” solicitado por el representante legal y el arquitecto, y la requiere para:

*“ ... dar aplicación al artículo 99 numeral 3° de la Ley 388 de 1997, en armonía con el artículo 18 de su decreto reglamentario N° 1052 de 1998 que obliga a la administración **“a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo”** (resalta la actora).*

El citado artículo 18 del Decreto 1052 de 1998², dispone:

“Término para la expedición de las licencias. Las entidades competentes y los curadores urbanos, según el caso, tendrán un término de cuarenta y cinco (45) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia, contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos sin que las autoridades se hubieren pronunciado, las solicitudes de licencia se entenderán aprobadas en los términos solicitados, quedando obligados el curador y los funcionarios responsables a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo. El plazo 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.

² Derogado por el artículo 78 del Decreto 1600 de 2005.

La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo”.

En respuesta a la solicitud anterior, la Alcaldía de Barranquilla informa a la actora que ha proferido un auto de fecha 20 de noviembre de 2002 (folio 189), que dispuso en la parte resolutive:

“PRIMERO: Ordenar el inicio de la correspondiente actuación administrativa de REVOCATORIA DIRECTA del acto administrativo presunto, producto del surtimiento del silencio administrativo positivo, contenido en las escrituras públicas N°s 3001 del 25 de octubre y 3162 del 12 de noviembre, ambas de 2002, otorgadas en la Notaría Séptima del Círculo de Barranquilla.

SEGUNDO: En aras de garantizar el debido proceso, y de conformidad a (sic) los artículos 74 y 28 del C.C.A.³, comuníquese lo dispuesto en este auto

Por lo anterior dispone usted de cinco (5) días hábiles, contados a partir del recibo del presente oficio, para hacerse parte en el proceso”.

En respuesta al anterior oficio, la actora contestó mediante escrito de noviembre de 2002 (folio 190), que tiene licencia de modificación de obras y prórroga de la misma, en virtud del silencio administrativo positivo, lo cual reitera en comunicaciones dirigidas al Alcalde de fechas 4 y 27 de diciembre de 2002 (folios 192 y 193).

Lo anterior demuestra que antes de la expedición del acto acusado, a la actora se le respetó el debido proceso y se le dió la oportunidad de defenderse, cosa distinta es que la Administración hubiera tenido argumentos y razones que explicó en el acto acusado, para proceder a la revocación directa de los actos administrativos presuntos contenidos en las Escrituras Públicas ya mencionadas, lo que ocurrió

³ Artículo 74: “ Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. **En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42** y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes. ...” (resalta la Sala)

El artículo 42 hace referencia al procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo.

mediante la Resolución acusada núm. 0082 de 5 de febrero de 2003 (folio 26), en cuyos considerandos se hace un recuento de lo antes expuesto.

Por regla general la revocación de los actos administrativos de carácter particular y concreto requiere de la anuencia o consentimiento del titular; en este caso se debe tener en cuenta que se trata de analizar la legalidad de un acto presunto como resultado del silencio administrativo positivo.

Para la Sala, la Administración sí podía revocar directamente las supuestas decisiones que con efecto positivo se protocolizaron a través de las Escrituras Públicas mencionadas y ordenar su cancelación, esto último de conformidad con el artículo 74 del C.C.A.

Lo anterior, porque los actos administrativos con efecto positivo, que se protocolizaron mediante las Escrituras Públicas núms. 3001 y 3162 de 2002, partieron de una falsa premisa por parte de la actora, no de la Administración. Esto es, que al Alcalde se le solicitó la modificación y la prórroga de la licencia de construcción núm. 0181 de 1999, siendo que el mismo carece de competencia para ello, luego mal podía el acto revocado directamente por el Alcalde, a través del acto acusado, haberse referido a una materia que no le correspondía regular.

En otras palabras, es evidente que no puede atribuírsele efecto alguno a un acto presunto que no puede dimanar de la Administración, por no corresponderle a ella la decisión sobre la autorización de prórrogas de licencias de construcción.

Empero, si no fuera suficiente lo anterior, el artículo 30, inciso final, del C.C.A., es claro en establecer que “el trámite de un impedimento suspenderá los plazos para

decidir o para que opere el silencio administrativo”. Así las cosas jamás podía afirmarse que se configuró el silencio administrativo pues, por expreso mandato legal, con la solicitud de impedimento el plazo para decidir estaba SUSPENDIDO Y NO PODÍA OPERAR DICHO SILENCIO.

Por lo anterior, se confirmará la sentencia de 5 de junio de 2008, que negó las pretensiones de la demanda.

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,

F A L L A :

CONFÍRMASE la sentencia de 5 de junio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que denegó las súplicas de la demanda.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 26 de mayo de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO