

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - Es obligación de éstas ejercer la vigilancia y control sobre proyectos urbanísticos / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - Deber de vigilancia y control de proyectos urbanísticos / PROYECTOS URBANISTICOS - Vigilancia y control a cargo de autoridades administrativas estatales, su omisión genera responsabilidad

Se encontró demostrado que la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., pese a estar registrada como urbanizadora ante la Superintendencia Bancaria - registro oficial que imponía a la administración la vigilancia y el control estatal sobre su gestión y responsabilidades-, procedió a prometer en venta los apartamentos del proyecto urbanístico denominado "Conjunto Residencial Villa Palma", sin haber obtenido previamente el permiso para ello, que es lo que sanciona el artículo 11 de la Ley 66 de 1.968, modificado por el artículo 6º del Decreto Ley 2610 de 1.979. (...) Para la Sala no queda duda en cuanto a que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla incurrió en una omisión por no adoptar las medidas preventivas y sancionatorias que el marco legal en cita le imponía, toda vez que dentro del contenido obligacional que se denuncia como incumplido, aparecía contemplada una obligación de inspección oficiosa a los negocios de las entidades sometidas a su registro para cerciorarse de que estaban funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes, el cual, además estaba obligado en el caso de que estas se contravinieran, a ejercer su facultad sancionadora. (...) En conclusión, como está demostrada la existencia de unas obligaciones concretas a cargo del Estado que, de haberse cumplido, hubieran evitado el daño patrimonial que sufrió la parte demandante, hay lugar a declarar patrimonialmente responsable a la entidad demandada por falla en el servicio por omisión, pues resulta claro, que de tomarse los correctivos legales para imposibilitar la oferta y la enajenación de los inmuebles prometidos en venta por una sociedad que no estaba autorizada para ello, la demandante no hubiese celebrado con el urbanizador el referido acto jurídico de venta y, menos entregado suma de dinero alguna. Por todo lo anterior, la Sala revocará la providencia recurrida, para, en su lugar, decretar la indemnización de perjuicios a que haya lugar de conformidad con el petitum de la demanda. Aspecto que la Sala analiza enseguida.

CADUCIDAD - Acción de reparación directa. Conteo del término a partir del conocimiento del daño alegado / CADUCIDAD - Acción de reparación directa. Perjuicio sufrido por constructora de proyecto urbanístico que no entregó inmueble comprado

Con relación a la caducidad de la acción de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 prescribe que : "La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por acusa de trabajo público o por cualquier otra causa". La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido, al examinar los alcances de la norma que viene de citarse, que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa que causó el perjuicio, pues al encontrar su fundamento en la existencia del daño cuya indemnización se reclama, el cómputo de la caducidad se inicia una vez configurado el hecho o acontecimiento generador de aquél. Sin embargo, debido a la complejidad de las relaciones sociales, no siempre se puede determinar con

precisión la fecha del hecho dañoso, o si fue uno solo el causante del mismo, o si, por el contrario, obedeció a una multiplicidad de causas. Así las cosas, se ha sostenido que en algunos eventos el término de caducidad debe ser contabilizado a partir de la fecha en la que los actores tuvieron conocimiento del suceso que produjo el daño. Así ocurre en los casos en los que no se puede determinar con exactitud la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, en los que el término de caducidad debe ser computado a partir del momento en que se tenga pleno conocimiento de la lesión a un bien o interés jurídico y, principalmente, desde cuando se tiene certeza de la entidad del mismo, toda vez que en estos eventos, si bien se conoce el hecho que produjo el daño, al no tener certeza sobre la lesión misma, se imposibilita hacer conciencia de la relación entre ambos y, a su vez, el interesado no tiene los elementos fácticos necesarios para establecer una conexión entre el daño y su causa. En ese orden de ideas, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el paso del tiempo y con posterioridad al hecho generador, en aras de la justicia, se impone contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño. Se hacen las anteriores precisiones en torno a la contabilización del término de caducidad por cuanto en el sub examine la responsabilidad administrativa que se demanda tiene su fuente en el menoscabo patrimonial sufrido por la señora Gabriela Rebollo de Ortega que, según se dijo en el libelo, se habría ocasionado por la falla en el servicio en que, supuestamente, habría incurrido la entidad demandada, consistente en la omisión de sus funciones de control y vigilancia sobre las actividades de comercialización y construcción del plan de vivienda Villa Palma, ofertado por la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda, sociedad que a la postre incumplió con el contrato de promesa de compraventa suscrito con la demandante, por lo que una vez analizado el proceso, se tiene que la actora sólo tuvo conocimiento del daño alegado el 30 de marzo de 1997, fecha estipulada en el contrato de promesa de compraventa para la entrega final del bien inmueble prometido en venta, pues fue en ese momento cuando se concretó el incumplimiento de la promitente vendedora y, cuando la actora se pudo dar cuenta de la pérdida de los dineros invertidos en el proyecto de construcción de vivienda "Conjunto Residencial Villa Palma", y, como quiera que la demanda se presentó el 19 de diciembre del mismo año, resulta evidente que la acción se propuso dentro del término previsto por la ley.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 44 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 308

NOTA DE RELATORIA: Con relación a este tema ver, las sentencias de 11 de mayo de 2000, exp. 12200; 10 de noviembre de 2000, exp. 18805; 10 de abril de 1997, exp. 10954 y 3 de agosto de 2006, exp. 32537

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Falla del servicio por omisión en el deber de inspección, vigilancia y control en la actividad de construcción de urbanizadoras / FALLA DEL SERVICIO - Promesa contrato de compraventa con urbanizadora. Incumplimiento de urbanizadora

En casos como el que es objeto de estudio, en el cual se discute la responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares como consecuencia de la presunta omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, ha considerado que el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio. Es así como frente a supuestos en los cuales se analiza si es procedente declarar la responsabilidad del Estado, como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia se alega que

ha sido determinante la omisión por parte de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Corporación ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, de otro. (...) En conclusión, como está demostrada la existencia de unas obligaciones concretas a cargo del Estado que, de haberse cumplido, hubieran evitado el daño patrimonial que sufrió la parte demandante, hay lugar a declarar patrimonialmente responsable a la entidad demandada por falla en el servicio por omisión, pues resulta claro, que de tomarse los correctivos legales para imposibilitar la oferta y la enajenación de los inmuebles prometidos en venta por una sociedad que no estaba autorizada para ello, la demandante no hubiese celebrado con el urbanizador el referido acto jurídico de venta y, menos entregado suma de dinero alguna. Por todo lo anterior, la Sala revocará la providencia recurrida, para, en su lugar, decretar la indemnización de perjuicios a que haya lugar de conformidad con el petitum de la demanda. Aspecto que la Sala analiza enseguida.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DECRETO LEY 01 DE 1984 - ARTICULO 136 NUMERAL 8 / LEY 446 - ARTICULO 44

NOTA DE RELATORIA: Al respecto se puede consultar, el fallo de 30 de enero de 2013, expediente 27040; y las decisiones de 8 de marzo de 2007, exp. 27434; 22 de abril de 2009, exp. 16192; 9 de junio de 2010, exp. 18375

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - No hay un único título de imputación privilegiado

En relación con la imputación jurídica del daño, debe decirse que la Sala Plena de la Sección, en sentencia de 19 de abril de 2012, unificó su posición para señalar que, al no existir consagración constitucional de ningún régimen de responsabilidad en especial, corresponde al juez encontrar los fundamentos jurídicos de sus fallos, por lo que los títulos de imputación hacen parte de los elementos argumentativos de la motivación de la sentencia. En este sentido se expuso:

NOTA DE RELATORIA: Al respecto ver la sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515

RESPONSABILIDAD ESTATAL - Omisión de la Administración Pública en lo pertinente a la construcción y adquisición de viviendas

Se tiene que el primer elemento de la falla del servicio por omisión es el de la determinación de la existencia de la obligación a cargo del Estado, que, de haberse cumplido, hubiera producido la ruptura del nexo causal, que habría impedido el daño. (...) los interesados en desarrollar actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda debían registrarse ante la Superintendencia Bancaria, (...) para anunciar y desarrollar planes o programas de vivienda, debían obtener el permiso correspondiente, (...) se encontró demostrado que la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., pese a estar registrada como urbanizadora ante la Superintendencia Bancaria - registro oficial que imponía a la administración la vigilancia y el control estatal sobre su gestión y responsabilidades-, procedió a prometer en venta los apartamentos del proyecto urbanístico denominado "Conjunto Residencial Villa Palma", sin haber obtenido previamente el permiso para ello. (...) la existencia de unas obligaciones concretas

a cargo del Estado que, de haberse cumplido, hubieran evitado el daño patrimonial que sufrió la parte demandante, hay lugar a declarar patrimonialmente responsable a la entidad demandada por falla en el servicio por omisión, pues resulta claro, que de tomarse los correctivos legales para imposibilitar la oferta y la enajenación de los inmuebles prometidos en venta por una sociedad que no estaba autorizada para ello, la demandante no hubiese celebrado con el urbanizador el referido acto jurídico de venta y, menos entregado suma de dinero alguna.

FUENTE FORMAL: LEY 66 DE 1968 - ARTICULO 1 / LEY 66 DE 1968 - ARTICULO 3 / DECRETO 2610 DE 1979 - ARTICULO 3 / LEY 66 DE 1969 - ARTICULO 5 / DECRETO 78 DE 1987 - ARTICULO 1 / LEY 66 DE 1968 - ARTICULO 35 LITERAL C / LEY 66 DE 1968 - ARTICULO 11 / DECRETO 2610 DE 1979 - ARTICULO 6

PERJUICIOS MATERIALES - Reconocimiento. Caso de incumplimiento de urbanizadora y falla del servicio en el deber de la administración de vigilar la función urbanizadora

Se solicitó en la demanda por este concepto la suma de \$23.000.000, para la señora Gabriela Rebollo de Ortega, por concepto de la pérdida de los dineros invertidos en la compra del apartamento B-401 del proyecto de construcción de vivienda "Conjunto Residencial Villa Palma", lo cual se pretendió demostrar con los recibos de caja que relacionan el nombre de la señora Gabriela Rebolledo de Ortega como aportante, acompañados de los números de recibos respectivos, la fecha de pago y los valores cancelados. Encuentra la Sala precedente el reconocimiento de los perjuicios materiales aducidos por la demandante, comoquiera que, de una parte, los mismos fueron acreditados en el proceso mediante prueba documental debidamente aportada y, de otra, efectivamente guardan relación directa con el daño sufrido en tanto que se trata precisamente de los desembolsos que necesariamente debió efectuar la señora Gabriela Rebollo de Ortega en procura de adquirir el referido bien inmueble. A efectos de la liquidación de tales perjuicios se tomará el valor de cada uno de los pagos realizados por el demandante y se actualizará a la fecha de la presente sentencia, aplicando la correspondiente fórmula matemática.

PERJUICIOS MORALES - Damnificada de incumplimiento contractual de compra venta de vivienda. Omisión de la administración en el deber de vigilancia de la función urbanizadora

La actora solicitó el reconocimiento y pago de los perjuicios morales en razón de mil gramos oro fino, representados en la aflicción que le generó la pérdida de los dineros invertidos en el tan mentado proyecto de construcción de vivienda. (...) No obstante, la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso. Es así como en sentencia del cinco de octubre de 1989, esta sección dispuso que era posible dicho reconocimiento entratándose de la pérdida o daño de cosas materiales: "Es cierto que dentro de los perjuicios indemnizables se comprenden los morales, entendiéndose por éstos el dolor y la tristeza que el hecho dañoso ocasiona a quien sufre el daño, pero también aquí tanto la jurisprudencia como la doctrina están acordes en que tratándose de daño a las cosas ese dolor o tristeza debe tener envergadura suficiente como para justificarse su reparación y que en todo caso debe ser demostrado, pues no se presume". Planeamiento que

fue reiterado (...) Se tiene entonces que frente al caso concreto, la parte actora no probó que por la pérdida de los dineros invertidos en el proyecto de construcción de vivienda "Conjunto Residencial Villa Palma", había resultado moralmente afectada, pues de las pruebas obrantes en el expediente, no es posible establecer certeza sobre la existencia y justificación de tal perjuicio.

NOTA DE RELATORIA: Respecto a este tema ver las decisiones: 5 de octubre de 1989, exp. 5320; 11 de noviembre de 1999, exp. 12652; 13 de abril de 2000, exp. 11892 y 4 de diciembre de 2006, exp. 15351

COSTAS - No condena

El artículo 171 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, como fuera modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el sub lite, no habrá lugar a imponerlas.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 171 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 55

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014).

Radicación número: 08001-23-31-000-1998-00081-01(28980)

Actor: GABRIELA REBOLLO DE ORTEGA

Demandado: DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 14 de julio de 2004 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, por medio de la cual se declararon no probadas las excepciones propuestas por el demandado y se negaron las pretensiones de la demanda¹.

I. ANTECEDENTES

¹ Folios 108 y 109 del cuaderno 2.

1.- La demanda

La señora Gabriela Rebollo de Ortega, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda contra el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, con el fin de que se declarara la responsabilidad de esa entidad *“por la falla en el servicio de inspección, vigilancia y control en la actividad constructora a nivel local”*.

En consecuencia, solicitó que se condene a la parte demandada a pagar a su favor por concepto de indemnización de perjuicios materiales, la suma global de \$23.000.000 y, por concepto de indemnización de perjuicios morales, una suma equivalente a mil gramos oro fino.

Como fundamento de sus pretensiones, la parte demandante expuso, en síntesis, que la sociedad comercial Inversiones Jiménez Hermanos Limitada, con domicilio social en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, inició y publicitó ampliamente un plan de construcción de vivienda denominado Conjunto Residencial Villa Palma.

Expresó que dicha sociedad no obtuvo de las autoridades del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, la licencia de construcción para la iniciación de la construcción del referido plan de vivienda.

Refirió, asimismo, que la demandante celebró, el día 15 de febrero de 1995, un contrato de promesa de compraventa con la mencionada Sociedad, cuyo objeto recaía sobre la construcción de un bien inmueble, cuyo precio se estipuló en la suma de \$71.856.800, que la vendedora se obligaba a entregar el día 30 de marzo de 1997.

Indicó haber cancelado, como parte del precio, la suma de \$23.000.000 y que, una vez venció el plazo para la entrega del bien prometido en venta, la sociedad urbanizadora desapareció, incumpliendo el contrato.

A su juicio, no resulta comprensible que en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se hubiesen anunciado la construcción de planes de vivienda con desconocimiento de las normas legales que obligaban a los constructores a inscribirse antes las autoridades.

Manifestó que haber ocurrido lo que se dejó relatado constituyó una falla del servicio de inspección, vigilancia y control del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, el que fue absolutamente negligente en adoptar medidas tendientes a impedir la oferta al público del mencionado plan de vivienda, en razón a que no estaba inscrito y no contaba con licencia de construcción, a lo que agregó que Administración Distrital no debió permitir ninguna de las ventas de los apartamentos del referido plan de vivienda, toda vez que no estaba aprobado en sus aspectos jurídicos, urbanísticos y financieros, y que, al hacerlo, permitió que la confianza pública de los compradores fuera asaltada por la Sociedad Inversiones Jiménez Hermanos Limitada.

Explicó que de haber tenido información sobre las irregularidades del aludido plan de vivienda, jamás hubiese celebrado el contrato de compraventa sobre dicho bien inmueble y, menos, entregado ninguna suma de dinero.

Aseguró finalmente que la entidad demandada omitió dar cumplimiento a los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 78 de 1987, que le imponían la obligación de llevar el registro de las personas naturales y jurídicas que se dediquen a las actividades de construcción y enajenación de inmuebles, así como de otorgar los permisos correspondientes a los planes de vivienda que cumplieran con las exigencias de ley, y que, por tal motivo, por fuerza de tal omisión, Inversiones Jiménez Hermanos Limitada pudo estafar a los promitentes compradores, verificándose de esta manera una conducta antijurídica constitutiva de una falla en el servicio, creadora de unos perjuicios económicos y morales que deben ser reparados.

2.- Trámite de primera instancia

La demanda, presentada el 19 de diciembre de 1997², fue admitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico mediante auto del 3 de abril de 1998³ y notificada en legal forma al Alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla el día 3 de julio mismo año⁴.

El 21 de julio siguiente, por intermedio de apoderado judicial, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contestó la demanda y se opuso a todas y cada una de las pretensiones⁵.

Propuso las excepciones de *“Inexistencia de la obligación”* y *“Concurrencia de Culpas”*, que sustentó de la siguiente manera:

“Inexistencia de la Obligación

“(…)

“En lo que hace relación con la supuesta falla del servicio por parte del Distrito por no haber otorgado licencia de construcción del Conjunto Residencial Villa Palma, el Distrito no estaba obligado si no le fue pedida, o si fue solicitada y no se cumplieron los requisitos exigidos por la ley para tal fin, por tanto no le cabrá al efecto ningún tipo de responsabilidad”

“Concurrencia de culpas

“Haciendo abstracción de la responsabilidad subsidiaria de la administración, debo manifestar que en el caso de que le asista responsabilidad al Distrito por el caso que nos ocupa, existe concausalidad (culpa de Gabriela Rebolledo de Ortega – culpa del Distrito) porque ella debió por obligación legal al celebrar el contrato de promesa de compraventa, tener diligencia y cuidado…”

El 19 de noviembre de 2001, el *a quo* abrió el proceso a pruebas y reconoció personería al apoderado del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla⁶.

El 16 de julio de 2003, la parte demandante presentó sus alegatos finales⁷, oportunidad en la que manifestó que el Distrito Especial, Industrial y Portuario, no

² Folio 6 del cuaderno No. 1.

³ Folio 60 del cuaderno 1.

⁴ Folios 60 reverso del cuaderno 1.

⁵ Folios 61 a 64 del cuaderno 1.

⁶ Folios 90 y 91 del cuaderno 1.

vigiló de manera eficaz la actividad de venta al público de los apartamentos ofrecidos y prometidos en venta por la Sociedad Inversiones Jiménez Hermanos Limitada, funciones que para el momento en que sucedieron los hechos tenía el deber jurídico de cumplir, dado que así lo disponían el Decreto 78 de 1987, la ley 66 de 1968 y el Decreto ley 2610 de 1979, entre otras normas concordantes y reglamentarias, pues en caso de haberlas cumplido de manera oportuna, no se hubiese presentado el descalabro económico de un grupo considerable de personas, en el que se incluía, que no hubiesen celebrado el contrato de compraventa ni entregado el dinero.

El Ministerio Público emitió concepto⁸ en el que consideró que no se debía acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que no obraba prueba alguna dirigida a demostrar la omisión del servicio de policía administrativa a cargo de la entidad accionada, sino que, por el contrario, en el expediente aparecía que la demandada había tomado posesión con fines de administración de los bienes de la sociedad comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda, cosa que hizo a raíz de la información recibida de los compradores afectados con su incumplimiento, tal como se expresa en la Resolución 0380 de 14 de mayo de 1997, expedida por la Alcaldía Distrital.

Expresó igualmente que la demandada se enteró de la situación gracias a las quejas presentadas por los prometientes compradores afectados, pues desconocía que la firma incumplida estuviera ejerciendo actividad de construcción para la enajenación de inmuebles, comoquiera que, ante el ente demandado, el constructor no hizo registro alguno de su actividad comercial, ni solicitó y tramitó la respectiva licencia de construcción.

Adujo finalmente que la Administración Distrital no es responsable del daño que se le imputa, pues el nexo causal quedó roto por una causa ajena al demandado, como era la culpa de un tercero, en este caso de la constructora, que incumplió los términos del contrato y por la de la misma víctima, quien, con su actitud negligente e irresponsable al no verificar la legitimidad del proyecto de construcción, propició que hubiera sido engañada por la sociedad constructora.

3. Sentencia recurrida

Mediante sentencia proferida el 14 de julio de 2004⁹, el Tribunal Contencioso Administrativo de Atlántico resolvió el asunto en los términos ya indicados al inicio de este proveído.

Sin más disquisiciones, para sustentar su decisión, señaló:

“En el subjudice (sic), dando por descontado el sufrimiento del daño, que alega, la demandante, haber padecido, no se aprecia nexo de causalidad entre el mismo y la actividad o pasividad de la administración; porque si bien es cierto que, tal como afirma el actor, el artículo 2° del Decreto 78 de 1987, otorga a las entidades territoriales las funciones de llevar el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda o a su construcción y de otorgar los permisos correspondientes para anunciar y/o desarrollar las mismas; tal deber no implica la carga de responder por el incumplimiento o por las ilicitudes cometidas, por las personas (naturales o jurídicas)

⁷ Folios 85 a 88 del cuaderno 1.

⁸ Folios 91 a 97 del cuaderno 1.

⁹ Folios 98 a 109 del cuaderno 2.

sometidas a dicho registro o que deban solicitar los respectivos permisos, en la celebración de contratos relacionados con tales actividades. Con mucha menos razón, si aquellas ni siquiera se registraron o solicitaron las mencionadas licencias.

(...)

“Sin duda alguna, la causa inmediata y única del perjuicio sufrido por la actora lo fue su propia negligencia y falta de cuidado en la administración de sus bienes, en razón a que antes de invertir dineros en un proyecto de vivienda; le asistía el deber de verificar que el mismo cumpliera, por lo menos, con el requisito de las licencias correspondientes”.

4. Trámite de segunda instancia

El 20 de agosto de 2004, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia en el proceso de la referencia¹⁰. La parte actora discrepó del fallo del *a quo* y solicitó su revocatoria, argumentando que la demandante no solo actuó de buena fe, sino que, además, su conducta partió de la confianza legítima de que las autoridades del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, cumplieran con sus funciones de inspección, vigilancia y control de la actividad urbanística, tal como lo dispone el ordenamiento jurídico vigente, lo que la condujo a celebrar el contrato.

Por último, insistió en que si la entidad accionada no hubiese omitido sus obligaciones legales de inspección, vigilancia y control, el negocio no se hubiese presentado.

Mediante proveído de 4 de febrero de 2005¹¹, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo, oportunidad procesal que transcurrió en silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 14 de julio de 2004 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Atlántico, que denegó las pretensiones de la demanda, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, pues la pretensión mayor se estimó en \$23.00.000¹², suma correspondiente al monto de los perjuicios materiales a favor de la señora Gabriela Rebollo de Ortega, mientras que el monto exigido en el año 1997 para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia, era de \$13'460.000¹³.

2. Ejercicio oportuno de la acción

¹⁰ Folios 111 a 113 del cuaderno 2. El recurso fue concedido por el *a quo* el 25 de agosto de 2004 (folio 115 del cuaderno 2) y admitido por esta Corporación el 2 de diciembre del mismo año (folio 120 del cuaderno 2).

¹¹ Folio 1 del cuaderno principal.

¹² Cfr. folio 37 del cuaderno 1.

¹³ Decreto 597 de 1988.

Se tiene establecido que la caducidad se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, ha vencido¹⁴. Es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto, al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la jurisdicción a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea definido con carácter definitivo por el juez competente.

Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga¹⁵ para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.

Sobre las características de la figura, la doctrina ha manifestado:

“a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto... y del derecho a impedir que se logre su declaratoria oficiosa por no presentación oportuna de la petición necesaria para su reconocimiento.

“b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos. De ahí que, aún cuando el posible favorecido con la eficacia de la caducidad quisiera no tenerla en cuenta, el juez de todas maneras la declarará oficiosamente...

“c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación, como sí ocurre respecto de la prescripción, sino en la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, para que empiece el inexorable curso del plazo.

“d) La caducidad por regla general no admite suspensión del término, que corre en forma perentoria...” (Cursivas en original)¹⁶.

¹⁴ “Se produce cuando el término concedido por la ley, para entablar la demanda, ha vencido. El término de caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina “contra non volentem agere non currit prescriptio”, es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción. La caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado, para el ejercicio de acción”. Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 11 de mayo de 2000, expediente 12.200.

¹⁵ “(...) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales.” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.

¹⁶ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil Parte General. Tomo I. Bogotá. Ed. Dupre. 2002. Pág. 507.

Con relación a la caducidad de la acción de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984¹⁷, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 prescribe que :

“La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por acusa de trabajo público o por cualquier otra causa”.

La jurisprudencia de esta Corporación¹⁸ ha entendido, al examinar los alcances de la norma que viene de citarse, que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa que causó el perjuicio, pues al encontrar su fundamento en la existencia del daño cuya indemnización se reclama, el cómputo de la caducidad se inicia una vez configurado el hecho o acontecimiento generador de aquél.

Sin embargo, debido a la complejidad de las relaciones sociales, no siempre se puede determinar con precisión la fecha del hecho dañoso, o si fue uno solo el causante del mismo, o si, por el contrario, obedeció a una multiplicidad de causas. Así las cosas, se ha sostenido que en algunos eventos el término de caducidad debe ser contabilizado a partir de la fecha en la que los actores tuvieron conocimiento del suceso que produjo el daño. Así ocurre en los casos en los que no se puede determinar con exactitud la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, en los que el término de caducidad debe ser computado a partir del momento en que se tenga pleno conocimiento de la lesión a un bien o interés jurídico y, principalmente, desde cuando se tiene certeza de la entidad del mismo, toda vez que en estos eventos, si bien se conoce el hecho que produjo el daño, al no tener certeza sobre la lesión misma, se imposibilita hacer conciencia de la relación entre ambos y, a su vez, el interesado no tiene los elementos fácticos necesarios para establecer una conexión entre el daño y su causa. En ese orden de ideas, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el paso del tiempo y con posterioridad al hecho generador, en aras de la justicia, se impone contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño.

Se hacen las anteriores precisiones en torno a la contabilización del término de caducidad por cuanto en el *sub examine* la responsabilidad administrativa que se demanda tiene su fuente en el menoscabo patrimonial sufrido por la señora Gabriela Rebollo de Ortega que, según se dijo en el libelo, se habría ocasionado por la falla en el servicio en que, supuestamente, habría incurrido la entidad demandada, consistente en la omisión de sus funciones de control y vigilancia sobre las actividades de comercialización y construcción del plan de vivienda Villa Palma, ofertado por la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda, sociedad que a la postre incumplió con el contrato de promesa de

¹⁷ Normatividad aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: “*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.*”

¹⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencias de 11 de mayo de 2000 Rad. 12.200; 10 de noviembre de 2000 Rad. 18.805; 10 de abril de 1997 Rad. 10.954; y de 3 de agosto de 2006 Rad. 32537. Autos del 3 de agosto de 2006 Rad. 32537; 7 de febrero de 2007 Rad. 32.215.

compraventa suscrito con la demandante, por lo que una vez analizado el proceso, se tiene que la actora sólo tuvo conocimiento del daño alegado el 30 de marzo de 1997, fecha estipulada en el contrato de promesa de compraventa para la entrega final del bien inmueble prometido en venta, pues fue en ese momento cuando se concretó el incumplimiento de la promitente vendedora y, cuando la actora se pudo dar cuenta de la pérdida de los dineros invertidos en el proyecto de construcción de vivienda “*Conjunto Residencial Villa Palma*”, y, como quiera que la demanda se presentó el 19 de diciembre del mismo año, resulta evidente que la acción se propuso dentro del término previsto por la ley.

3. El caso concreto

De acuerdo con lo expresado en acápites anteriores, para resolver el caso concreto, debe establecerse, en primer término, si se produjo el daño alegado en la demanda para, luego, entrar a definir si el mismo es antijurídico y si le es imputable a la parte demandada.

3.1. Cuestión previa: la valoración probatoria en el presente asunto

En torno a los documentos que la parte actora acompañó en copia simple junto con la demanda¹⁹, debe indicar la Sala que, si bien se allegaron sin el lleno de las formalidades previstas en los artículos 252²⁰ y 254²¹ del Código de Procedimiento

¹⁹ Copia simple de un documento que dice contener la Resolución No. 0380 de 14 de mayo de 1997, expedida por el Alcalde de Barranquilla, por la cual se ordena la Intervención de la Sociedad Inversiones Jiménez Hermanos Ltda. -Folios 16 a 18 del cuaderno No. 1-; Copias Simples de unos documentos que dicen contener recibos de caja expedidos por la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Limitada – Folios 31 a 37 del cuaderno No. 1-, Copia simple de un documento que dice contener una petición dirigida por el Fondo Distrital de Vivienda de Interés Social y de Reforma Urbana de Barranquilla a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla. -Folio 13 del cuaderno No. 1; Copia simple de un documento que dice contener una petición dirigida por el Fondo Distrital de Vivienda de Interés Social y de Reforma Urbana de Barranquilla a la Cámara de Comercio de Barranquilla. - Folio 13 del cuaderno No. 1; Copia simple de un documento que dice contener una respuesta emitida por el Fondo Distrital de Vivienda de Interés Social y de Reforma Urbana de Barranquilla al Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico.-Folios 74 a 75 del cuaderno No. 1-; Copia simple de un documento que dice contener una respuesta suscrita por el Departamento Administrativo de Planeación del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla al señor José Luis Avendaño. -Folio 78 del cuaderno No. 1-; Copia simple de unos documentos que dicen contener una respuesta suscrita por la Secretaría de Planeación del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla al señor José Luis Avendaño. -Folio 81 del cuaderno No. 1-.

²⁰ “DOCUMENTO AUTÉNTICO. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad. // El documento privado es auténtico en los siguientes casos: // 1. Si ha sido reconocido ante el juez o notario, o si judicialmente se ordenó tenerlo por reconocido. // 2. Si fue inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó. // 3. Si habiéndose aportado a un proceso y afirmado estar suscrito, o haber sido manuscrito por la parte contra quien se opone, ésta no lo tachó de falso oportunamente, o los sucesores del causante a quien se atribuye dejaren de hacer la manifestación contemplada en el inciso segundo del artículo 289.// Esta norma se aplicará también a las reproducciones mecánicas de la voz o de la imagen de la parte contra quien se aducen, afirmándose que corresponde a ella. // 4. Si fue reconocido implícitamente de conformidad con el artículo 276. // 5. Si se declaró auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso, o en la diligencia de reconocimiento de que trata el artículo 274. // Se presumen auténticos los libros de comercio debidamente registrados y llevados en legal forma, el contenido y las firmas de pólizas de seguros y recibos de pago de sus primas, certificados, recibos, bonos y títulos de inversión en establecimientos de crédito y contratos de prenda con éstos, cartas de crédito, contratos de cuentas corrientes bancarias, extractos del movimiento de éstas y de cuentas con aquellos establecimientos, recibos de consignación y comprobantes de créditos, de débitos y de entrega de chequeras, emitidos por los mismos establecimientos, y los títulos de acciones en sociedades comerciales y bonos emitidos por estas, títulos valores, certificados y títulos de almacenes generales de depósito, y demás documentos privados a los cuales la ley otorgue tal presunción”.

²¹ “VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos: // 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de

Civil, serán tenidos como pruebas, a la luz del reciente pronunciamiento de la Sala Plena de la Sección Tercera, en el cual se unificó la posición jurisprudencial sobre la valoración probatoria de esta clase de documentos, cuando han obrado a lo largo del proceso.

En este sentido se expuso lo siguiente²²:

“... la Sala insiste en que –a la fecha– las disposiciones que regulan la materia son las contenidas en los artículos 252 y 254 del C.P.C., con la modificación introducida por el artículo 11 de la ley 1395 de 2010, razón por la cual deviene inexorable que se analice el contenido y alcance de esos preceptos a la luz del artículo 83 de la Constitución Política y los principios contenidos en la ley 270 de 1996 -estatutaria de la administración de justicia-.

En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.

Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011 y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu del legislador, sin antibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970.

En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar -de modo significativo e injustificado- el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.).

Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador

policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada. || 2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente. || 3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

²² Sentencia de 28 de agosto de 2013, expediente 25022, Consejero Ponente: Dr. Enrique Gil Botero.

en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad.

De allí que, no puede el juez actuar con obstinación frente a los nuevos lineamientos del derecho procesal o adjetivo, en los que se privilegia la confianza y la lealtad de las partes, razón por la cual esa es la hermenéutica que la Sección C de la Sección Tercera ha privilegiado en pluralidad de decisiones, entre ellas vale la pena destacar²³.

Lo anterior, no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios -como los procesos ejecutivos- en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, **el criterio jurisprudencial que se prohija en esta providencia, está relacionado**

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 18 de enero de 2012. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. No. 1999- 01250. Oportunidad en la que se precisó: *“De conformidad con las manifestaciones de las partes, para la Sala dicho documento que obra en copia simple, tiene en esta oportunidad mérito para ser analizado y valorado, comoquiera que la parte demandada pidió tener esa copia como prueba y valorarla como tal; en otras palabras, la Nación no desconoció dicho documento ni lo tachó de falso, sino que conscientemente manifestó su intención de que el mismo fuese valorado dentro del proceso.*

“En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, que no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad del documento aportado por la parte actora en copia simple, admitido como prueba por la Nación que, además, aceptó el hecho aducido con el mismo en la contestación de la demanda.” (Negrillas adicionales).

De igual forma, se pueden consultar la sentencia de 7 de marzo de 2011, exp. 20171, M.P. Enrique Gil Botero, oportunidad en la que se precisó: *“Lo primero que advierte la Sala es que el proceso penal fue aportado en copia simple por la parte actora desde la presentación de la demanda, circunstancia que, prima facie, haría invalorable los medios de convicción que allí reposan. No obstante, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales recientes, se reconocerá valor probatorio a la prueba documental que si bien se encuentra en fotocopia, ha obrado en el proceso desde el mismo instante de presentación del libelo demandatorio y que, por consiguiente, ha surtido el principio de contradicción.*

“En efecto, los lineamientos procesales modernos tienden a valorar la conducta de las sujetos procesales en aras de ponderar su actitud y, de manera especial, la buena fe y lealtad con que se obra a lo largo de las diferentes etapas que integran el procedimiento judicial.

“En el caso sub examine, por ejemplo, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue acompañada con la demanda y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se entregó como anexo de la misma, circunstancia que no acaeció, tanto así que los motivos de inconformidad y que motivaron la apelación de la providencia de primera instancia por parte de las demandadas no se relacionan con el grado de validez de las pruebas que integran el plenario sino con aspectos sustanciales de fondo que tienen que ver con la imputación del daño y con la forma de establecer la eventual participación en la producción del mismo.

“Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor probatorio a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

“El anterior paradigma fue recogido de manera reciente en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –que entra a regir el 2 de julio de 2012– en el artículo 215 determina que se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tienen el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas; entonces, si bien la mencionada disposición no se aplica al caso concreto, lo cierto es que con la anterior o la nueva regulación, no es posible que el juez desconozca el principio de buena fe y la regla de lealtad que se desprende del mismo, máxime si, se insiste, las partes no han cuestionado la veracidad y autenticidad de los documentos que fueron allegados al proceso.”

específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), **salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas** como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 –nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–.

(...)

De otra parte, resulta pertinente destacar que **la posibilidad de valorar la documentación que, encontrándose en copia simple ha obrado en el proceso - y por consiguiente se ha surtido el principio de contradicción-, no supone modificar las exigencias probatorias respecto del instrumento idóneo para probar ciertos hechos**. En otros términos, **la posibilidad de que el juez valore las copias simples que reposan en el expediente no quiere significar que se releve a las partes del cumplimiento de las solemnidades que el legislador establece o determina para la prueba de específicos hechos o circunstancias** (v.gr. la constancia de ejecutoria de una providencia judicial para su cumplimiento).

(...)

De modo que, si la ley establece un requisito –bien sea formal o sustancial– para la prueba de un determinado hecho, acto o negocio jurídico, el juez no puede eximir a las partes del cumplimiento del mismo; cosa distinta es si el respectivo documento (v.gr. el registro civil, la escritura de venta, el certificado de matrícula inmobiliaria, el contrato, etc.) ha obrado en el expediente en copia simple, puesto que no sería lógico desconocer el valor probatorio del mismo si las partes a lo largo de la actuación no lo han tachado de falso.

Entonces, **la formalidad o solemnidad vinculantes en el tema y el objeto de la prueba se mantienen incólumes, sin que se pretenda desconocer en esta ocasión su carácter obligatorio en virtud de la respectiva exigencia legal. La unificación consiste, por lo tanto, en la valoración de las copias simples que han integrado el proceso y, en consecuencia, se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido.**” (Se destaca).

De los anteriores lineamientos se colige que los documentos allegados en copia simple pueden ser valorados en este caso, toda vez que sobre ellos no existió ninguna clase de controversia frente a su veracidad.

No se examinarán los recortes de prensa²⁴ allegados como prueba, toda vez que en relación con su valoración probatoria, esta Sección²⁵, ha dicho:

“En relación con la valoración de los recortes de prensa o periódicos que son allegados como prueba, es necesario reiterar que las noticias difundidas en medios escritos, verbales o televisivos, en términos probatorios, en principio

²⁴ Folios 211 a 254 del cuaderno de Pruebas No. 2 y 262 a 273 del cuaderno de pruebas No. 5.

²⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 6 de junio de 2012. Radicación número: 52001-23-31-000-1999-01113-01(24592); C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

no dan fe de la ocurrencia de los hechos en ellos contenidos, sino simplemente de la existencia de la noticia o de la información; por consiguiente, no es posible dar fuerza de convicción a dichos documentos, en cuanto se relacionan con la configuración del daño antijurídico y su imputación a la organización pública, en tanto que a partir de los mismos no se puede derivar convicción sobre el acaecimiento y las condiciones de tiempo, modo y lugar de los hechos allí señalados.”

De conformidad con lo anterior, la Sala no tendrá en cuenta los recortes de prensa anexados con la demanda, en la medida en que no dan fe de la ocurrencia de los hechos que allí se reseñan sino, simplemente, de la existencia de la información allí contenida.

Así las cosas, la Sala procederá al estudio del caso, en consonancia con las anteriores consideraciones.

3.2. Los hechos probados en el proceso

En atención al material probatorio obrante en el expediente, se tiene debidamente acreditado:

- ❖ Que la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., según da cuenta el Certificado de Existencia y Representación Legal No. 4174009²⁶ de 15 de diciembre de 1997, expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla, tenía como objeto social desde 1979, *“la realización de trabajos de consultoría, Interventoría y construcción en proyectos relacionados con la ingeniería civil, especialmente construcción de edificios, casas y urbanizaciones...”*.
- ❖ Que el señor Juan Carlos Jiménez, quien actuaba en calidad de Gerente y, por consiguiente, fungía como Representante Legal de la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., suscribió con la señora Gabriela Rebollo de Ortega, el día 15 de febrero de 1995, un contrato de promesa de compraventa²⁷, cuyo objeto era la construcción y entrega de un apartamento que hacía parte del proyecto denominado Conjunto Residencial Villa Palma. Estos son los términos del mencionado documento:

*“PRIMERA: LA CONTRATISTA²⁸ se compromete a construir y entregar un apartamento marcado con el número B-401 del plano en el proyecto denominado **CONJUNTO RESIDENCIAL VILLA PALMA** con las siguientes características: apartamento de tres (3) alcobas, dos (2) baños, zona de labores, sala, comedor, cocina, hall de alcobas, balcón y dos (2) garajes uno al lado del otro, localizados en el sótano del edificio.”*
- ❖ Que, de acuerdo con los recibos de caja²⁹ aportados con la demanda, la señora Gabriela Rebollo de Ortega con el fin de cumplir su obligación, entregó a favor de la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., por concepto de abono a la compra del apartamento B-401 del proyecto Villa Palma, la suma de \$23.000.000.

²⁶ Folios 11 a 12 del cuaderno principal.

²⁷ Folios 11 a 12 del cuaderno principal.

²⁸ Se refiere a Inversiones Jiménez Hermanos Ltda.

²⁹ Folios 31 a 37 del cuaderno principal.

- ❖ Que por Oficio D.E.I.P de 6 de noviembre de 2002³⁰, la Secretaría de Planeación Distrital de Barranquilla, informó al Tribunal Administrativo del Atlántico que la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., se encontraba inscrita ante la Superintendencia Bancaria como constructora de proyectos de vivienda, sin embargo no contaba con el permiso necesario para ofrecer y enajenar bienes inmuebles respecto al plan de vivienda “*Conjunto Residencial Villa Palma*” de la siguiente manera:

“1.- La inscripción de la sociedad Inversiones Jiménez Hermanos limitada, en los términos de la ley 66 de 1968 se realizó ante la superintendencia Bancaria. Desde entonces mantuvo vigente su inscripción, hasta el año de 1997. El expediente que correspondió a dicha inscripción era el No. 0480027 de la División de vivienda de dicha Superintendencia.

2.- Revisado el libro correspondiente al registro de los permisos de ventas y las radicaciones de documentos, para efectos de la ley de viviendas hasta el año 2002, no aparece registro alguno por parte de la Sociedad Inversiones Jiménez Hermanos Limitada, respecto al Conjunto residencial “VILLA PALMA”.

3.- Revisados los libros correspondientes que obran en nuestro archivo, y según informe suscrito por el funcionario encargado, Rodrigo Pizziotty, no se encontró radicación de licencia relacionado con el Conjunto residencial ‘Villa Palma’ (...).”

- ❖ Que el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Barranquilla, mediante Oficio D.J.A. 201-96, calendado el 9 de abril de 1996, le informó a los afectados por las negociaciones con la firma Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., entre ellos la demandante, que en sus oficinas no se radicó ni tramitó la licencia de construcción para emprender la construcción del plan de vivienda “*Conjunto Residencial Villa Palma*”, información que rindió en los siguientes términos:

“En atención a la solicitud de la referencia, nos permitimos informarle, que en nuestro archivos, no existe documentación relacionada con el proyecto VILLA PALMA, ubicado en la Calle 87 con la carrera 52, en razón a que nunca se solicitó licencia de construcción, para este proyecto”.

4. La imputabilidad del daño a la entidad demandada.

El daño antijurídico cuya definición no se encuentra en la Constitución ni en la ley, sino en la doctrina española, particularmente en la del profesor Eduardo García de Enterría, ha sido reseñado en múltiples sentencias desde 1991³¹ hasta épocas más recientes³², como el perjuicio que es provocado a quien no tiene el deber jurídico de soportarlo, antijuridicidad que obviamente se presenta cuando se hurtan los bienes de una persona, ya que tal circunstancia constituye una lesión

³⁰ Folios 81 del cuaderno principal.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de junio de 1991, C. P. Dr. Julio César Uribe Acosta, expediente 6454.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 6 de junio de 2007, C. P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio, expediente N° 16460.

que conlleva un menoscabo del patrimonio económico como bien jurídico protegido y amparado por el ordenamiento jurídico, frente al cual existe plena protección³³.

Según se expuso en la demanda, el daño antijurídico por el que se pretende reparación, consiste en el menoscabo patrimonial sufrido por la señora Gabriela Rebollo de Ortega, derivado de la negligencia y de la falta de eficacia en el control que debían practicar las autoridades distritales de Barranquilla a las actividades de enajenación y construcción de inmuebles efectuadas por la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda.

De lo probado en el expediente, es dable considerar que el patrimonio de la demandante se vio afectado, como consecuencia de la pérdida del valor de los dineros invertidos en el proyecto de construcción de vivienda “*Conjunto Residencial Villa Palma*”, según dan cuenta las pruebas consistentes en los recibos de caja que fueron aportadas al proceso con la demanda y que relacionan el nombre de la señora Gabriela Rebollo de Ortega como aportante o prometiente compradora, acompañados de los números de recibos respectivos, la fecha de pago y los valores cancelados.

Ahora bien, en relación con la **imputación jurídica** del daño, debe decirse que la Sala Plena de la Sección, en sentencia de 19 de abril de 2012³⁴, unificó su posición para señalar que, al no existir consagración constitucional de ningún régimen de responsabilidad en especial, corresponde al juez encontrar los fundamentos jurídicos de sus fallos, por lo que los títulos de imputación hacen parte de los elementos argumentativos de la motivación de la sentencia. En este sentido se expuso:

“En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.

En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia”.

³³ Acerca del contenido y alcance del concepto de daño antijurídico en la teoría jurisprudencial colombiana, es posible consultar, entre otras, las siguientes providencias proferidas por esta misma Sección: Sentencias de 8 de mayo de 1995, exp. 8118; 5 de agosto de 2004, exp. 14.358 y, 7 de diciembre de 2005, exp. 14.065.

³⁴ Expediente 21.515.

De cara a lo anterior, con fundamento en lo expuesto en los antecedentes de la demanda narrados al inicio de esta providencia y en el material probatorio relacionado, es posible concluir que la imputación de responsabilidad a la entidad pública demandada en el presente asunto puede realizarse bajo el título de falla en el servicio.

4.1. El régimen jurídico aplicable

La jurisprudencia de esta Corporación³⁵, en casos como el que es objeto de estudio, en el cual se discute la responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares como consecuencia de la presunta omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, ha considerado que el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio.

Es así como frente a supuestos en los cuales se analiza si es procedente declarar la responsabilidad del Estado, como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia se alega que ha sido determinante la omisión por parte de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Corporación³⁶ ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, de otro.

4.2. La omisión de la Administración Pública en el caso concreto

Según la parte demandante la obligación concreta que la entidad demandada incumplió fue la de llevar el registro de las personas naturales y jurídicas dedicadas en su jurisdicción a las actividades de enajenación y construcción de inmuebles destinados a vivienda, omisión que habría permitido a la sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda, ofertar y enajenar los apartamentos del proyecto “*Conjunto Residencial Villa Palma*”, sin estar habilitada para ello.

En tal sentido, se tiene que el primer elemento de la falla del servicio por omisión es el de la determinación de la existencia de la obligación a cargo del Estado, que, de haberse cumplido, hubiera producido la ruptura del nexo causal, que habría impedido el daño.

Es pertinente entonces destacar que mediante la Ley 66 de 1968, por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas, se atribuyó al Gobierno, a través de la Superintendencia Bancaria, la función de ejercer inspección y vigilancia sobre las actividades relacionados con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, por haberlo dispuesto así el artículo 1º de la citada ley.

Para ello, los interesados en desarrollar actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda debían registrarse ante la Superintendencia Bancaria, según lo dispuesto en el artículo 3º de esa ley, modificado por el artículo 3º del Decreto

³⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 30 de enero de 2013, expediente 27.040, C.P. Hernán Andrade Rincón

³⁶ Al respecto se puede consultar, entre otras, las siguientes providencias: sentencia de 8 de marzo de 2007, expediente 27434, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de 22 de abril de 2009, expediente 16192, Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar; sentencia de 9 de junio de 2010, expediente 18375, Consejera Ponente: Dra. Gladys Agudelo Ordóñez.

2610 de 1979; además, en cada caso, para anunciar y desarrollar planes o programas de vivienda, debían obtener el permiso correspondiente, como mandaba el artículo 5º de la ley 66 de 1969, modificado por el 4º del mismo decreto.

Posteriormente, mediante el Decreto 78 de 1987, artículo 1º, se asignó a las entidades territoriales las funciones de intervención que ejercía entonces la Superintendencia Bancaria, funciones que debían desarrollar en los mismos términos de la Ley 66 de 1968 y el Decreto 2610 de 1979. Así, las entidades territoriales ejercerían, entre otras, las funciones de llevar el registro de las personas dedicadas a las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y otorgar los permisos correspondientes para anunciar y desarrollar tales actividades.

En punto a cumplir la labor de inspección y vigilancia sobre las personas dedicadas a las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, las entidades territoriales, tenían entre otras facultades, la de examinar los negocios de las entidades bajo su control por los medios y sistemas que juzgara más convenientes, para cerciorarse de que estaban funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes, por así disponerlo de manera expresa el literal c) del artículo 35 de la ley 66 de 1968.

Esta normatividad otorgó competencia a las entidades territoriales para imponer sanciones en procura de impedir que se desarrollen proyectos de urbanización que no cumplan con las anteriores disposiciones legales. Las sanciones a las que se hace alusión, encuentran su fundamento en la necesidad de protección de la comunidad, que puede ser afectada, como en incontables ocasiones lo ha sido, por personas inescrupulosas que, so pretexto de adelantar programas de vivienda, recaudan, sin ningún control y de manera masiva, grandes sumas de dinero, generalmente aportadas por quienes, de buena fe, pretenden solucionar sus necesidades de vivienda.

El artículo 11 de la Ley 66 de 1.968, modificado por el artículo 6º del Decreto Ley 2610 de 1.979, previó que incurrirían en sanciones, graduadas según la gravedad de la infracción, quienes anunciaran o desarrollaran las actividades de enajenación y construcción de inmuebles destinados a vivienda sin hallarse inscritos ante la Superintendencia Bancaria o cuando existiendo la correspondiente inscripción y hallándose esta vigente, desarrollaran las actividades de qué trata la presente Ley sin el permiso prescrito para el desarrollo de cada plan o programa de vivienda, sin perjuicio de las sanciones penales que la mismas conductas pudieran generar.

En el sub examine se encontró demostrado que la Sociedad Comercial Inversiones Jiménez Hermanos Ltda., pese a estar registrada como urbanizadora ante la Superintendencia Bancaria - registro oficial que imponía a la administración la vigilancia y el control estatal sobre su gestión y responsabilidades-, procedió a prometer en venta los apartamentos del proyecto urbanístico denominado "*Conjunto Residencial Villa Palma*", sin haber obtenido previamente el permiso para ello, que es lo que sanciona el artículo 11 de la Ley 66 de 1.968, modificado por el artículo 6º del Decreto Ley 2610 de 1.979.

Para la Sala no queda duda en cuanto a que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla incurrió en una omisión por no adoptar las medidas preventivas y sancionatorias que el marco legal en cita le imponía, toda vez que dentro del contenido obligacional que se denuncia como incumplido, aparecía

contemplada una obligación de inspección oficiosa a los negocios de las entidades sometidas a su registro para cerciorarse de que estaban funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes, el cual, además estaba obligado en el caso de que estas se contravinieran, a ejercer su facultad sancionadora.

En conclusión, como está demostrada la existencia de unas obligaciones concretas a cargo del Estado que, de haberse cumplido, hubieran evitado el daño patrimonial que sufrió la parte demandante, hay lugar a declarar patrimonialmente responsable a la entidad demandada por falla en el servicio por omisión, pues resulta claro, que de tomarse los correctivos legales para imposibilitar la oferta y la enajenación de los inmuebles prometidos en venta por una sociedad que no estaba autorizada para ello, la demandante no hubiese celebrado con el urbanizador el referido acto jurídico de venta y, menos entregado suma de dinero alguna. Por todo lo anterior, la Sala revocará la providencia recurrida, para, en su lugar, decretar la indemnización de perjuicios a que haya lugar de conformidad con el *petitum* de la demanda. Aspecto que la Sala analiza enseguida.

5.- Perjuicios.

5.1.- Perjuicios materiales

Se solicitó en la demanda por este concepto la suma de \$23.000.000, para la señora Gabriela Rebollo de Ortega, por concepto de la pérdida de los dineros invertidos en la compra del apartamento B-401 del proyecto de construcción de vivienda "*Conjunto Residencial Villa Palma*", lo cual se pretendió demostrar con los recibos de caja que relacionan el nombre de la señora Gabriela Rebolledo de Ortega como aportante, acompañados de los números de recibos respectivos, la fecha de pago y los valores cancelados.

Encuentra la Sala procedente el reconocimiento de los perjuicios materiales aducidos por la demandante, comoquiera que, de una parte, los mismos fueron acreditados en el proceso mediante prueba documental debidamente aportada y, de otra, efectivamente guardan relación directa con el daño sufrido en tanto que se trata precisamente de los desembolsos que necesariamente debió efectuar la señora Gabriela Rebollo de Ortega en procura de adquirir el referido bien inmueble.

A efectos de la liquidación de tales perjuicios se tomará el valor de cada uno de los pagos realizados por el demandante y se actualizará a la fecha de la presente sentencia, aplicando la correspondiente fórmula matemática:

$$Ra = Va \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Donde el índice final será el de la presente sentencia y el índice inicial el de la fecha del respectivo pago.

Así las cosas, se tiene que:

$$-. Ra = Va \times \frac{\text{Índice Final (diciembre de 2013)}}{\text{Índice Inicial (febrero de 1995)}}$$

$$Ra = 3.000.000 \times \frac{113,98}{27,56}$$

Ra= 12.407.111,75

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (marzo de 1995)

Ra= 1.000.000 x 113,98
28,29

Ra= 4.028.985,50

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (abril de 1995)

Ra= 1.000.000 x 101,98
28,92

Ra= 3.526.672,39

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (mayo de 1995)

Ra= 3.000.000 x 101,98
29,40

Ra=10.406.122,44

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (junio de 1995)

Ra=1.000.000 x 101,98
29,75

Ra= 3.427.899,15

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (julio de 1995)

Ra= 1.000.000 x 101,98
29,99

Ra= 3.400.466,82

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (agosto de 1995)

Ra= 3.000.000 x 101,98
30,18

Ra= 10.137.176,93

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (septiembre de 1995)

Ra= 1.000.000 x 101,98
30,43

Ra= 3.351.298,06

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (noviembre de 1995)

Ra= 1.000.000 x 101,98
30,95

Ra= 3.294.991,92

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (noviembre de 1995)

Ra= 3.000.000 x 101,98
30,95

Ra= 9.884.975,76

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (octubre de 1995)

Ra= 1.000.000 x 101,98
30,70

Ra= 3.321.824,10

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (diciembre de 1995)

Ra= 1.000.000 x 101,98
31,23

Ra= 3.265.449,88

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (enero de 1996)

Ra= 1.000.000 x 101,98
32,02

Ra= 3.184.884,44

-. Ra= Va x Índice Final (diciembre de 2013)
Índice Inicial (febrero de 1996)

Ra= 3.000.000 x 101,98
33,30

Ra=9.187.387,38

Total Perjuicios Materiales 82.825.246,52

5.2.- Perjuicios morales.

La actora solicitó el reconocimiento y pago de los perjuicios morales en razón de mil gramos oro fino, representados en la aflicción que le generó la pérdida de los dineros invertidos en el tan mentado proyecto de construcción de vivienda.

A propósito de los daños morales, la doctrina ha considerado que éstos son “esos dolores, padecimientos, etc., que pueden presentarse solamente como secuela de los daños infligidos a la persona. Que no son entonces daños propiamente dichos, y que por otra parte, constituyen un sacrificio de intereses puramente morales, que justifican una extensión del resarcimiento, esta vez con función principalmente satisfactoria”³⁷.

No obstante, la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso.

Es así como en sentencia del cinco de octubre de 1989, esta sección dispuso que era posible dicho reconocimiento entrándose de la pérdida o daño de cosas materiales:

“Es cierto que dentro de los perjuicios indemnizables se comprenden los morales, entendiéndose por éstos el dolor y la tristeza que el hecho dañoso ocasiona a quien sufre el daño, pero también aquí tanto la jurisprudencia como la doctrina están acordes en que tratándose de daño a las cosas ese dolor o tristeza debe tener envergadura suficiente como para justificarse su reparación y que en todo caso debe ser demostrado, pues no se presume”³⁸.

Planeamiento que fue reiterado en sentencia del 13 de abril de 2000 y posteriormente en providencia del 7 de junio de 2006³⁹:

³⁷ RENATO SCOGNAMIGLIO. *El daño moral. Contribución a la teoría del daño extracontractual*. traducción de Fernando Hinestrosa, Bogotá, Edit. Antares, 1962. pág. 46.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del cinco de octubre de 1989, expediente: 5.320, actora: Martha Cecilia Klinker de Jaramillo. Consejero Ponente Dr. Gustavo de Greiff Restrepo.

³⁹ Expediente AG- 001. Consejero Ponente Dr. Alier E. Hernández Enríquez. Criterio reiterado en la Sentencia del 5 de junio de 2008, expediente No.14.526.

“El desarrollo del tema en la jurisprudencia nacional ha ido en evolución, al punto que hoy se admite inclusive la posibilidad de reclamar indemnización por los perjuicios morales causados por el daño o pérdida de las cosas, a condición de demostrar plenamente su existencia, pues tal perjuicio no se presume⁴⁰41.

Específicamente en relación a la prueba de ese daño moral, ha recalcado la Sala que:

*“la especial naturaleza de este perjuicio implica su cabal demostración, **sin que resulte suficiente para darlo por existente** —y en consecuencia, para considerarlo indemnizable— **con probar la titularidad del derecho y la antijurídica lesión del mismo imputable a una autoridad pública.**”⁴² (Se resalta)*

Se tiene entonces que frente al caso concreto, la parte actora no probó que por la pérdida de los dineros invertidos en el proyecto de construcción de vivienda “Conjunto Residencial Villa Palma”, había resultado moralmente afectada, pues de las pruebas obrantes en el expediente, no es posible establecer certeza sobre la existencia y justificación de tal perjuicio.

6. No hay lugar a condena en costas

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, como fuera modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

REVOCAR la sentencia proferida el día el 14 de julio de 2004 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR al DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA responsable administrativamente de los perjuicios causados a la parte actora con ocasión de la falla en el servicio de inspección, vigilancia y control en la actividad constructora a nivel local.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** al DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA a pagar por perjuicios materiales a favor de la señora GABRIELA REBOLLO DE ORTEGA

⁴⁰ Sentencias del 5 de octubre de 1989, exp: 5320, del 9 de noviembre de 1994, exp: 9367 Consejero Ponente Dr. Carlos Betancur Jaramillo y del 11 de noviembre de 1999, exp: 12.652, Consejero Ponente Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de abril de 2000, expediente: 11.892. Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque.

⁴² Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Expediente 15.351.

la suma de OCHENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS (82.825.246,52).

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

QUINTO: Las condenas se cumplirán en los términos de los Arts. 176 a 178 del C.C.A.

SEXTO: Sin costas (Art. 55 de la ley 446 de 1998.).

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE, PUBLIQUESE Y DEVUELVA

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA