

**ACCION DE REPARACION DIRECTA – Por daños causados provenientes de actos legales de la administración / REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO POR ERROR DE AUTORIDAD PÚBLICA - Licencia de construcción de proyecto urbanístico Edificio Los Robles / LICENCIA DE CONSTRUCCION - Otorgada sin que la entidad territorial realizara previamente estudio de suelos / DAÑO ANTIJURIDICO - Pérdida de oportunidad de explotar económicamente proyecto urbanístico y detrimento de inversión realizada para construcción de edificio**

El señor Luis Alberto Enríquez Ramos y la sociedad Nueva Arquitectura Ltda., representada por su gerente, instauraron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el municipio de Pasto, con el fin de que se le declare administrativamente responsable por la suspensión de la licencia de construcción que le había sido otorgada para construir el “Edificio Los Robles”, pues a juicio de la parte actora, la referida licencia se otorgó sin que la entidad demandada llevara a cabo, de manera previa, el estudio de suelos y usos del mismo en el sector donde se inició la ejecución de la obra.

**RECURSO DE APELACION - Competencia / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - Conoce de procesos de reparación directa con vocación de segunda instancia de sentencias dictadas por tribunales / VOCACION DE DOBLE INSTANCIA EN ACCION DE REPARACION DIRECTA - Cuando pretensión mayor supera cuantía dispuesta para tal efecto**

Esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, del presente asunto, toda vez que por concepto de lucro cesante se solicitó la suma de \$300'000.000, la cual supera la cuantía del proceso, pues para que un litigio de esta naturaleza sea de doble instancia debe exceder el monto de \$130'050.000, esto es 500 SMLMV para el año 2000 -de presentación de la demanda–.

**ESCOGENCIA DE LA ACCION CONTENCIOSA - No depende de la discrecionalidad del demandante, su procedencia deriva del origen del daño alegado / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Procedencia por daños derivados de hechos, omisiones u operaciones administrativas / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por regla general no es procedente para alegar perjuicios que sean consecuencia de un acto administrativo / DAÑOS DERIVADOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Deben ser alegados por acción de nulidad y restablecimiento del derecho / DAÑOS DERIVADOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Casos excepcionales en los que pueden ser impugnados mediante acción de reparación directa**

En reiterada jurisprudencia, la Sala ha determinado que en el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado. En este orden de ideas, resulta clara la postura de la Corporación, según la cual se ha considerado que el ordenamiento jurídico distinguió la procedencia de las acciones a partir del origen del daño, reservando así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados sean consecuencia de un acto administrativo y la acción de reparación directa para los que encuentren su fuente en un hecho, omisión u operación administrativa; sin embargo, la regla aludida encuentra dos excepciones claras en la jurisprudencia: la primera tiene que ver con los daños que se hubieren causado por un acto administrativo legal y la segunda con los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo

Contencioso Administrativo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la procedencia de la acción de reparación directa para impugnar daños provenientes de actos administrativos, consultar sentencia de 3 de 13 de abril de 2013, Exp. 26437, MP. Mauricio Fajardo Gómez.

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Hipótesis de procedencia excepcional en casos de daños procedentes de actos administrativos. Reiteración jurisprudencial / PROCEDENCIA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Primera hipótesis. Cuando los daños devienen de expedición de acto legal / PROCEDENCIA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Debe existir ausencia de cuestionamiento de la legalidad del acto administrativo que generó los perjuicios alegados / ACCION DE REPARACION DIRECTA POR EXPEDICION DE ACTO LEGAL - Cuando se verifica rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas. Daño especial / PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PUBLICAS - Su vulneración se materializa cuando un administrado soporta las cargas que pesan sobre los demás**

En aplicación de la primera hipótesis, por cuya virtud la fuente de los daños que alega la parte actora devienen de la expedición de un acto legal. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la procedencia de la acción de reparación directa por daños que proviene de actos legales de la Administración, consultar sentencias de 27 de abril de 2006, Exp. 16079, MP. Ramiro Saavedra Becerra, y de 3 de 13 de abril de 2013, Exp. 26437, MP. Mauricio Fajardo Gómez; y auto de 19 de febrero de 2004, Exp. 24027, MP. Germán Rodríguez Villamizar.

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Hipótesis de procedencia excepcional en casos de daños procedentes de actos administrativos. Reiteración jurisprudencial / PROCEDENCIA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Segunda hipótesis. Cuando se ejecuta un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por la Jurisdicción Contencioso Administrativo / PROCEDENCIA DE ACCION DE REPARACION DIRECTA - Debe acreditarse la anulación o revocatoria directa fue causada por inobservancia de reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen la materia / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Para su existencia se deberá probar el carácter de beneficiario del acto administrativo ilegal o revocado**

La Sección Tercera de la Corporación también ha contemplado otra hipótesis en la cual procede la acción de reparación directa relativa a actos administrativos, en este segundo caso el mecanismo procesal en comento resulta procedente para demandar los perjuicios causados con ocasión de la entrada en vigor de un acto administrativo que a la postre sería revocado por la entidad pública o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la procedencia de la acción de reparación directa por daños provenientes de actos administrativos anulados o revocados directamente por inobservancia de las reglas del procedimiento administrativo o normas dispuestas para la materia, consultar sentencia de 3 de 13 de abril de 2013, Exp. 26437, MP. Mauricio Fajardo Gómez.

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Procedente por acreditarse daño proveniente de acto administrativo revocado / SUSPENSION DE LICENCIA DE CONSTRUCCION - Se acreditó que la medida se tornó definitiva e impidió la edificación de la obra de propiedad de los actores mediante acto administrativo / REVOCATORIA DE LICENCIA DE CONSTRUCCION - Por**

## **omisión del Municipio de Pasto al no adelantar previamente estudios de suelos y usos del mismo**

Si bien es cierto que en el presente caso no existió, en principio, una decisión administrativa que revocó la referida licencia de construcción, por cuanto el aludido Decreto 632 dispuso una suspensión de la misma, no es menos cierto que, como se expondrá más adelante, el acervo probatorio del proceso da cuenta que esa medida, aparentemente transitoria, se tornó definitiva, lo cual permite considerar que para el caso en estudio esa decisión administrativa sí fue concluyente y, en tal medida, debe entenderse que el acto por medio del cual se otorgó la licencia de construcción fue revocado por la propia entidad territorial demandada, a través del Decreto 632 de 1997. Así las cosas, la Subsección estima que la acción de reparación directa ejercida por la parte actora es procedente en este caso, bajo el tercer supuesto de procedencia aceptado por la jurisprudencia de la Sala, por cuanto se trata de una acción encaminada a obtener la indemnización de perjuicios por la revocatoria directa de un acto que le fue favorable a la parte actora, en cuya virtud no se efectuó en la demanda cargo alguno de ilegalidad frente a ese segundo acto –que revocó el primero– y, además, dicha revocatoria devino, según la parte demandante, de la “inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública”, comoquiera que los actores alegan que el municipio de Pasto no adelantó, en forma previa, los estudios de suelos y usos del mismo en el sector donde se inició la ejecución de la obra.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 632 DE 1997

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Caducidad / CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - Cuando se reclama perjuicios por revocatoria de acto administrativo / TERMINO DE CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - Dos años siguientes al conocimiento de la ocurrencia del hecho dañoso / CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - No operó por presentación dentro del término legal de la demanda**

Aunque las omisiones que se le atribuyen a la entidad territorial demandada habrían ocurrido antes del mes de febrero de 1996, pues según la demanda el municipio debió efectuar los estudios de suelos y de sus usos de manera previa a la expedición de la licencia de construcción –Resolución 065 de febrero 26 de 1996–, la Sala estima que en este caso el cómputo del término de la caducidad de la acción debe efectuarse desde del momento en que los demandantes tuvieron conocimiento del daño, el cual se configuró con la expedición del Decreto 632 de diciembre 31 de 1997 que suspendió la licencia contenida el acto 065 de 1996, pues a partir de esa nueva decisión administrativa es que los aquí actores no pudieron continuar ejecutando su proyecto de venta de inmuebles, a través de la construcción del edificio ‘Los Robles’. Dado que la demanda se presentó el 11 de enero de 2000, esto es el primer día hábil siguiente a la fecha en la cual fenecía el plazo de caducidad –1 de enero de 2000–, se impone concluir que la acción se ejerció dentro del término de caducidad previsto en el ordenamiento jurídico, tal como lo consideró el Tribunal de primera instancia.

**COPIAS SIMPLES - Valor probatorio / VALOR PROBATORIO DE COPIAS SIMPLES - Es procedente su valoración salvo en casos que la ley establezca específicamente que los documentos deban ser allegados en copia auténtica / VALOR PROBATORIO DE COPIAS SIMPLES - Improcedente en procesos ejecutivos por mandato de la ley / TITULOS EJECUTIVOS - Deben obrar en copia auténtica para que sean valorados por el operador judicial**

El Ministerio Público se refirió a la ineficacia probatoria de algunas de las pruebas documentales allegadas al expediente porque están desprovistas de autenticación. Se precisa que ese tema, evidentemente sostenido en una época por la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado y vigente para el momento en que ese ente de control presentó sus alegatos de conclusión en esta instancia, fue objeto de rectificación por parte de la Sala Plena de dicha Sección en el sentido de concederle valor probatorio a los documentos allegados en copia simple, salvo en tratándose de procesos ejecutivos, en los cuales se precisó que el título de recaudo que soporte la obligación sí debe obrar en original o en copia auténtica en los eventos autorizados por la ley. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con el valor probatorio de las copias simples, consultar sentencia de 28 de agosto de 2013, Exp.. 25022, MP. Enrique Gil Botero.

**LICENCIA DE CONSTRUCCION - Noción. Alcance como expresión del poder de policía urbanístico / LICENCIA DE CONSTRUCCION - Es una expresión del poder de policía no del derecho policivo / LICENCIA DE CONSTRUCCION - Constituye un instrumento de intervención administrativa en la actividad de los particulares para la protección de los derechos colectivos / LICENCIA DE CONSTRUCCION - Implica una autorización previa para desarrollar y construir un proyecto aprobado en un bien respecto del cual se expide / LICENCIA DE CONSTRUCCION - Constituye un acto administrativo favorable que genera efectos en el patrimonio jurídico / LICENCIA DE CONSTRUCCION ACTO ADMINISTRATIVO - Regulación legal. Ley 388 de 1997**

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la licencia de construcción como acto administrativo favorable, consultar sentencia de 3 de abril de 2013, Exp. 26437, MP. Mauricio Fajardo Gómez.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO - Existente por revocar acto administrativo por conducta imputable a la administración / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO DE PASTO - Procedente su reconocimiento al expedir acto administrativo incurriendo en irregularidad de procedimiento en su trámite / ACTO ADMINISTRATIVO DE REVOCATORIA DE LICENCIA DE CONSTRUCCION - Revocó decisión anterior que era favorable a la parte demandante / REVOCATORIA DE LICENCIA DE CONSTRUCCION - Impidió a los demandantes continuar con su proyecto urbanístico / REVOCATORIA DE LICENCIA DE CONSTRUCCION - No fue imputable al actuar de los demandantes**

La Sala estima que le asiste responsabilidad patrimonial al ente territorial demandado porque a causa de su decisión revocó una anterior que había sido favorable a la parte demandante y, como consecuencia de ello, le impidió continuar con la construcción del edificio 'Los Robles'. (...) De otro lado, de lo expuesto por la entidad demandada en este proceso se pudo concluir que la parte demandante cumplió a cabalidad los requisitos para obtener la licencia de construcción e iniciar la ejecución del proyecto. (...) es evidente que en este caso se causó un daño antijurídico a la parte actora, pues ella, con fundamento en la licencia urbanística que le fue expedida, inició la ejecución de su proyecto urbanístico, pero luego éste resultó frustrado porque la propia administración impidió la continuidad de la obra, perdiéndose así las inversiones efectuadas en ese proyecto. (...) Se sigue de todo lo expuesto, la revocatoria de la sentencia apelada por cuanto en el presente caso se acreditó la ocurrencia de un daño antijurídico causado a la parte actora, el cual le es atribuible al ente demandado.

**PERJUICIOS MORALES - Reconocimiento a personas jurídicas / INDEMNIZACION DE PERJUICIOS MORALES DE PERSONAS JURIDICAS - Cuando la trasgresión se encuentra relacionada con derechos o bienes extrapatrimoniales jurídicamente protegidos / INDEMNIZACION DE PERJUICIOS MORALES DE PERSONAS JURIDICAS - Por daños causados al buen nombre o good will**

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la indemnización de perjuicios morales de personas jurídicas, consultar sentencia de 20 de noviembre de 2008, Exp. 17031, MP. Ruth Stella Correa Palacio.

**PERJUICIOS MORALES - No se reconoció su indemnización por no haber sido probados en debida forma**

La indemnización por este rubro a favor de la parte actora será denegada, toda vez que en el proceso no se acreditó su causación.

**PERJUICIOS MATERIALES - Daño emergente / DAÑO EMERGENTE - Afectación de bienes invertidos y perdidos en edificación de proyecto urbanístico / INDEMNIZACION DE DAÑO EMERGENTE - Procedente respecto de monto que invirtió la parte actora en la ejecución de la obra que quedó inconclusa / INDEMNIZACION POR DAÑO EMERGENTE - No se evidenció soporte probatorio suficiente que acredite con claridad el valor de los bienes perdidos / INDEMNIZACION POR DAÑO EMERGENTE - Se condena en abstracto para tazarse mediante incidente el monto total de los perjuicios**

La Sala advierte que las pruebas que reposan en el expediente no permiten determinar, con exactitud, el monto de los perjuicios materiales sufridos por los aquí demandantes, por lo cual se condenará en abstracto y, en consecuencia, se deberá dar trámite al respectivo incidente de liquidación de los perjuicios. Aunque en el proceso obran sendas copias de unos contratos de promesas de compraventas, lo cierto es que no existe un soporte que permita determinar qué montos habría alcanzado a percibir la parte actora como consecuencia de las negociaciones allí convenidas, a lo cual conviene agregar que los propios peritos ni siquiera contaron con la información suficiente para calcular las pérdidas que habría reportado la sociedad demandante. En este orden de ideas y en los términos del artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, se dictará una condena en abstracto, cuya liquidación se tramitará por incidente en el cual se reconocerá el daño emergente, concepto dentro del cual sólo estará incluido el monto que invirtió la parte actora en la construcción, es decir, aquello directamente relacionado con lo que se alcanzó a edificar, tales como materiales, transporte y mano de obra, pues la inspección judicial que se practicó en el proceso dio cuenta que después del otorgamiento de la licencia, se dio inicio a la ejecución de la obra, la cual, como ya se dijo, quedó inconclusa y lo que allí se invirtió resultó perdido.

**PERJUICIOS MATERIALES - Lucro cesante / LUCRO CESANTE - Lo dejado de percibir por imposibilidad de explotar económicamente proyecto urbanístico / INDEMNIZACION DE LUCRO CESANTE - Reconocido por el valor de los apartamentos que realmente se hubieren comercializado / INDEMNIZACION DE LUCRO CESANTE - No puede recaer sobre perjuicios inciertos o eventuales. Expectativa de venta / INDEMNIZACION DE LUCRO CESANTE - Conforme a lo pedido y probado en el proceso. Principio de congruencia**

En cuanto al lucro cesante, se cuantificará con base en lo que dejó de percibir la parte demandante por haberse frustrado su proyecto, teniendo en cuenta la prueba que para el efecto se aporte en el trámite incidental en relación con aquellos apartamentos que hubiere realmente comercializado, sin que puedan incluirse aquellos otros inmuebles respecto de los cuales recaía una simple expectativa de venta, pues frente a esos inmuebles el perjuicio sería incierto y, por ende, eventual. Por último, se debe advertir que el quantum que se llegue a determinar dentro del incidente de liquidación de perjuicios deberá respetar el principio de congruencia de la sentencia, razón por la cual la indemnización no podrá exceder las sumas que se solicitaron en la demanda por cada concepto – daño emergente y lucro cesante– actualizadas a la fecha en que se dicte el auto que apruebe la liquidación de perjuicios.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION A**

**Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E)**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 52001-23-31-000-2000-00003-01(34254)**

**Actor: LUIS ALBERTO ENRIQUEZ RAMOS Y OTROS**

**Demandado: MUNICIPIO DE PASTO**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que profirió el Tribunal Administrativo de Nariño, el día 11 de mayo de 2007, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.- La demanda**

En escrito presentado el 11 de enero de 2000, el señor Luis Alberto Enríquez Ramos y la sociedad Nueva Arquitectura Ltda., representada por su gerente, señor Jorge Andrés Lagos Mora, por conducto de apoderado judicial, formularon

demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el municipio de Pasto, con el fin de que se le declarara administrativamente responsable de los perjuicios sufridos con ocasión de la suspensión de una licencia de construcción que le había sido otorgada a la parte actora para construir un edificio.

Como consecuencia de lo anterior, la parte demandante solicitó que se condenara a la entidad pública demandada a pagar por concepto de indemnización por perjuicios morales la suma equivalente a 1.000 gramos de oro para cada uno de los demandantes; por concepto de indemnización por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la suma de \$300'000.000 y en la modalidad de daño emergente, la suma de \$250'000.000.

## **2.- Los hechos**

Los demandantes adquirieron un lote de terreno ubicado en la carrera 21A No. 4-12 del Barrio Los Balcones en Pasto, negocio jurídico celebrado mediante Escritura Pública No. 1.519 de octubre 3 de 1995 de la Notaría Cuarta del Círculo de Pasto y constituyeron una sociedad de hecho para la construcción del Edificio que se denominaría "Los Robles".

Mediante la Resolución No. 065 de febrero 26 de 1996, dictada por la Oficina de Planeación Municipal, se concedió la correspondiente licencia de construcción.

*Se narró en la demanda que "Previo conocimiento de que en el sector donde se estaba construyendo el edificio se estaban realizando estudios por parte del Municipio de Pasto a través de Ingeominas comprendidos entre los meses de mayo a diciembre de 1997, por parte de mis mandantes se suspendió la continuación de la obra, por conversaciones directas sostenidas con el personal que labora en Planeación Municipal".*

El municipio demandado expidió el Decreto 632 de diciembre 31 de 1997, en virtud del cual se suspendieron todo tipo de construcciones y de licencias en el sector en el que se encontraba la obra que construían los aquí actores.

Se indicó en la demanda que por virtud de la licencia de construcción, los demandantes adelantaron negociaciones de compras sobre planos con terceros y recibieron anticipos.

Y se señaló:

*“A raíz de la suspensión de la licencia de construcción se presentó como consecuencia el incumplimiento en los contratos de compraventa por tal razón tuvimos perjuicios económicos ya que logramos un acuerdo para la devolución de los dineros con Ricardo Restrepo y Margarita Aguirre Apartamento A101 y Laura Noguera Apartamento B501 y por otra parte no se llegó a ningún acuerdo con Claudia Bravo y Enrique Benavides quiénes presentaron demanda ordinaria No. 980043; Leonor Zamora proceso ordinario No. 981798 y Doris Mesías procesos No. 980407 de los diferentes Juzgados Civiles del Circuito de esta ciudad”.*

### **3.- Contestación de la demanda**

El municipio de Pasto contestó la demanda y sostuvo que no tenía responsabilidad alguna en el presente asunto, toda vez que la Oficina de Planeación Municipal obró con diligencia y cuidado respecto de la observancia de las normas urbanísticas y, en especial, frente a la expedición de la licencia de construcción No. 065 de febrero 26 de 1996.

Señaló que con la expedición del Decreto 632 de 31 de diciembre de 1997, la alcaldía municipal actuó dentro del marco legal, comoquiera que reglamentó unas actividades de construcción en el sector de Villa Lucía y los Balcones.

Agregó que:

*“... en la fecha en que se realizó la solicitud de licencia de construcción para el Edificio Los Robles, es decir en marzo de 1995, **las características del terreno y el estudio de suelos realizado, se ajustaban plenamente a las normas de orden técnico y jurídico** que se requerían para su aprobación por parte de Planeación Municipal, por ello, dicha dependencia actuó dentro de los parámetros legales con plena diligencia y cuidado en la aprobación de la licencia solicitada, sin embargo, **los hechos acaecidos con posterioridad** y más exactamente en marzo de 1998 **cuando se presentó un resquebrajamiento, colapsamiento de los túneles, la Administración municipal se vio en la imperiosa necesidad de limitar el paso de vehículos por dicho sector y la reglamentación de construcción únicamente de viviendas unifamiliares y bifamiliares, en aras de proteger la integridad física de los habitantes del sector,** en consecuencia claramente se deduce que se presentó un caso fortuito o fuerza mayor en el cual no tuvo responsabilidad alguna el Municipio como es el del colapsamiento de los túneles, los que debido a las filtraciones de agua y corrientes de agua que pasan subterráneamente fueron socavando el subsuelo, hasta llegar a límites insospechados de desmoronamiento de tierra, que convirtieron al sector en alto riesgo para la construcción de viviendas” (Se deja destacado en negrillas y en subrayas).*



La entidad pública demandada propuso las excepciones de: *i)* indebida escogencia de la acción, comoquiera que la parte actora señaló que el Decreto 632 de diciembre 31 de 1997 suspendió todo tipo de construcción y licencias en el sector comprendido entre Villa Lucía y los Balcones, razón por la cual debió ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; *ii)* caducidad de la acción, pues como esta última era la acción procedente, el término para ejercerla estaba caducado a la fecha de presentación de la demanda, a lo cual agregó que si la acción de reparación directa fuese la procedente, esta también estaría caducada por cuanto el Decreto 0632 fue expedido el 31 de diciembre de 1997 y la demanda se presentó al inicio del año 2000; *iii)* falta de agotamiento de la vía gubernativa, dado que la parte actora debió solicitar la revocatoria del referido acto administrativo a través de los recursos de reposición y apelación en sede administrativa; *iv)* indebida acumulación de pretensiones, toda vez que al pretenderse la nulidad del Decreto 632 de diciembre de 1997 ello debió solicitarse en las pretensiones de la demanda; *v)* ausencia de los elementos que integran la responsabilidad del Estado; *vi)* inexistencia o inexigibilidad de la posible obligación; *vii)* cobro de lo no debido; *viii)* objeto y causa ilícitos y *ix)* fraude procesal.

### **3.- Alegatos de conclusión en primera instancia**

**3.1.-** La parte actora señaló que el Tribunal Administrativo de Nariño, en sentencia dictada el 9 de mayo 2003 dentro del proceso No. 1998-0755, declaró al municipio de Pasto administrativamente responsable de los perjuicios materiales causados a los propietarios de unas viviendas ubicadas en la Urbanización Villa Lucía de ese municipio, debido a que resultaron afectadas por la emergencia y el inminente peligro en esas casas<sup>1</sup>.

**3.2.-** La parte demandada señaló que en el proceso no se demostró su responsabilidad patrimonial frente al daño alegado por los actores, dado que el municipio de Pasto actuó con apego a las normas urbanísticas tanto al expedir la licencia de construcción, como al suspenderla.

Añadió que la parte actora contrató un estudio de suelos, el cual cumplió los requerimientos exigidos por Planeación Municipal, circunstancia distinta es que

---

<sup>1</sup> Fls. 209 a 211 c 1.

más adelante, la administración local, por razón de un estudio contratado con INGEOMINAS, hubiere detectado que en ese sector no podía construirse<sup>2</sup>.

**3.3.-** El Ministerio Público solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda, puesto que el municipio de Pasto *“no tiene responsabilidad por las fallas del servicio que causaron el daño por su actuación u omisión, menos por acción de una actividad irregular. El daño sí se ocasionó pero no se dedujo responsabilidad de la parte demandada por lo tanto hay una ruptura del nexo causal entre el daño probado y la responsabilidad estatal”*<sup>3</sup>.

#### **4.- La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Nariño profirió sentencia el 11 de mayo de 2007 y, mediante la misma, denegó las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, el Tribunal Administrativo *a quo* resolvió las excepciones propuestas por la parte demandada y, en tal sentido, señaló que la acción de reparación directa incoada sí era la procedente, toda vez que consideró que en este asunto no se está controvirtiendo la legalidad del acto administrativo, *“sino los perjuicios originados en la suspensión de la construcción del inmueble en el sector de Los Balcones”*.

En línea con lo anterior sostuvo que la demanda presentada en ejercicio de la acción de reparación directa fue oportuna, habida cuenta de que el Decreto 632 fue expedido el 31 de diciembre 31 de 1997, en tanto que la demanda se formuló el 11 de enero de 2000, es decir, el primer día hábil siguiente.

Respecto de la excepción denominada falta de agotamiento de la vía gubernativa se denegó bajo la consideración de que contra los actos administrativos de carácter general no proceden recursos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del C.C.A.

En relación con la excepción de indebida acumulación de pretensiones se precisó que no prosperaría, comoquiera que el *“abogado del Municipio de Pasto infiere la acumulación de conjeturas suyas que no tienen sustento”*.

---

<sup>2</sup> Fls. 212 a 219 c 1.

<sup>3</sup> Fls. 231 a 235 c 1.

Al analizar el fondo del asunto, el Tribunal de primera instancia consideró que el municipio demandado había cumplido con el deber legal de exigir, como requisito previo para conceder la licencia de construcción del Edificio Los Robles, un estudio de suelos, cuyos resultados eran responsabilidad exclusiva de la Constructora y del profesional de la ingeniería que los había realizado.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de primera instancia concluyó que la entidad territorial demandada no había incurrido en una falla en el servicio, comoquiera que su actuación administrativa fue diligente y ajustada a la ley.

Consideró, además, que el Decreto 632 de 1997 suspendió provisionalmente las licencias de construcción otorgadas, sin que estuviera probado en el proceso que los demandantes hubieran intervenido ante la instancia administrativa pertinente para establecer, determinar o finiquitar de alguna forma la situación de suspensión.

Agregó que de las pruebas recaudadas se podía establecer que la decisión de suspender la construcción del Edificio Los Robles fue adoptada por los propios demandantes, de manera voluntaria, incluso antes de la expedición del Decreto 0632 de 1997.

Por tanto, el Tribunal Administrativo de primera instancia concluyó que el daño no era imputable al municipio de Pasto, pues *<<aunque este dio una orden para suspender las construcciones en una zona determinada, los demandantes no probaron que suspendieran su proyecto por esa orden –en realidad la paralización es anterior- ni tampoco probaron que la obra no se reiniciara y culminara por acción directa o indirecta, pero imputable al Municipio>>*.

Y añadió que:

*“... aunque es cierto que en 1997 el MUNICIPIO DE PASTO dio orden general y temporal de suspender los proyectos constructivos en un área del MUNICIPIO DE PASTO, tal orden por sí misma no genera un daño antijurídico con vocación de indemnización, por carecer de fundamento, ya que la actuación del demandado no fue antijurídica, sino legal, fundada en el deber legal de prevenir una catástrofe”<sup>4</sup>.*

## **5.- La impugnación**

---

<sup>4</sup> Fls. 238 a 260 c ppal.

La parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la anterior sentencia y señaló que el ente territorial demandado otorgó las respectivas licencias de construcción, razón por la cual tenía la obligación de efectuar los estudios de suelo y subsuelo de la zona, así como también vigilar y controlar tanto las construcciones correspondientes, como las licencias que concediera el referido ente territorial.

Reiteró que el Tribunal Administrativo de Nariño, frente a un caso similar, había proferido sentencia condenatoria en contra de ese ente territorial.

## **6.- Alegaciones finales en segunda instancia**

El Ministerio Público señaló que el Decreto 632 de 1997, los contratos de promesa de venta, los documentos en los cuales constan apartes del estudio de suelos y la aprobación de planos fueron aportados en copia simple, motivo por el cual carecían de eficacia probatoria, a lo cual agregó:

*“... se tiene que el ente territorial se ha ajustado a la legalidad en su actuación. La supuesta afectación de la obra se originó por las deficiencias del propio constructor. Que no era exigible a la administración conducta diferente a la de proceder a modificar el uso del suelo y suspender las licencias y obras que contravinieran el adecuado uso del terreno.*

*De igual forma, se comparten por el Ministerio Público los demás planteamientos del a quo frente a la suspensión provisional y no definitiva de las licencias, de donde resulta lógico concluir que no cabe la responsabilidad de la Administración”<sup>5</sup>.*

Las partes guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que profirió el Tribunal Administrativo de Nariño el 11 de mayo de 2007, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

---

<sup>5</sup> Fls. 281 a 290 c ppal.

## **1.- Competencia**

Esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, del presente asunto, toda vez que por concepto de lucro cesante se solicitó la suma de \$300'000.000, la cual supera la cuantía del proceso, pues para que un litigio de esta naturaleza sea de doble instancia debe exceder el monto de \$130'050.000, esto es 500 SMLMV para el año 2000<sup>6</sup> -de presentación de la demanda-.

## **2.- Legitimación en la causa por activa**

El señor Luis Alberto Enríquez Ramos y la sociedad Nueva Arquitectura Ltda., representada por su gerente, instauraron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el municipio de Pasto, con el fin de que se le declare administrativamente responsable por la suspensión de la licencia de construcción que le había sido otorgada para construir el "Edificio Los Robles", pues a juicio de la parte actora, la referida licencia se otorgó sin que la entidad demandada llevara a cabo, de manera previa, el estudio de suelos y usos del mismo en el sector donde se inició la ejecución de la obra.

La Subsección encuentra acreditada la legitimación en la causa de los aquí demandantes, de acuerdo con las siguientes pruebas:

- Escritura Pública No. 1519 de 3 de octubre de 1995 otorgada ante la Notaría Cuarta del Círculo de Pasto, a través de la cual se transfirió a título de venta a favor del señor Luis Alberto Enríquez Ramos y de la Sociedad Nueva Arquitectura Ltda., el lote de terreno ubicado en la carrera 21 A No. 4-12 de la Pasto<sup>7</sup>.

- Certificado de tradición y libertad inmobiliaria No. 240-90198, en el cual consta que la sociedad Nueva Arquitectura Ltda., y el señor Luis Alberto Enríquez Ramos adquirieron, a título de compraventa, el lote de terreno ubicado en la carrera 21 A No. 4-12 de Pasto<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Dado que el smlmv para ese año era de \$260.100.

<sup>7</sup> Fls. 34 y 35 c 1.

<sup>8</sup> Fl. 22 c 1.

- Certificado de existencia y representación legal de la sociedad Nueva Arquitectura Ltda<sup>9</sup>.

- Copia simple de la Resolución No. 069 de junio 16 de 1995, dictada por el Director de Planeación Municipal de Pasto, a través de la cual se registró a la sociedad Nueva Arquitectura Ltda., como una empresa urbanizadora<sup>10</sup>.

- Copia simple de la Resolución No. 065 de febrero 26 de 1996, a través de la cual el municipio de Pasto –Dirección de Planeación– dispuso:

*“1.- Que el Señor (a): NUEVA ARQUITECTURA LTDA Y ENRIQUEZ, identificado con NIT. 800255759-8 REG P. 160695-158, ha solicitado en calidad de propietario del predio identificado, **con matrícula inmobiliaria No. 240-0090198 y localizado en la Carrera 21A No. 4 -12** Los Balcones de la ciudad de Pasto, se le conceda LICENCIA DE CONSTRUCCION DE EDIFICIO LOS ROBLES DE CINCO (5) PISOS MAS SEMISOTANO PARQUEADEROS, DIECISEIS (16) APARTAMENTOS Y CUATRO (4) APARTAMENTOS Y SALON COMUNAL.*

*2.- Que de acuerdo a la solicitud presentada y **Escritura Pública No. 1519 de la Notaría Cuarta**; el lote en mención tiene los siguientes linderos:*

*RESUELVE:*

*“ARTICULO PRIMERO: Conceder LICENCIA DE CONSTRUCCION a NUEVA ARQUITECTURA LTDA Y ENRIQUEZ quien le ha solicitado en calidad de propietario del predio identificado con matrícula inmobiliaria **No. 240-0090198, y localizado en la Carrera 21ª No. 4 – 12** Barrio Los Balcones de la ciudad de pasto ...”<sup>11</sup> (Se destaca).*

### **3.- Procedencia de la acción de reparación como consecuencia de los daños derivados de la revocatoria directa de un acto administrativo favorable a la parte actora**

En reiterada jurisprudencia, la Sala ha determinado que en el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado<sup>12</sup>.

En este orden de ideas, resulta clara la postura de la Corporación, según la cual se ha considerado que el ordenamiento jurídico distinguió la procedencia de las

---

<sup>9</sup> Fls. 23 y 24 c 1.

<sup>10</sup> Fls. 13 y 14 c 1.

<sup>11</sup> Fls. 15 a 18 c 1.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2008, exp. 16.054, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, entre muchas otras providencias.

acciones a partir del origen del daño, reservando así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados sean consecuencia de un acto administrativo y la acción de reparación directa para los que encuentren su fuente en un hecho, omisión u operación administrativa; sin embargo, la regla aludida encuentra dos excepciones claras en la jurisprudencia: la primera tiene que ver con los daños que se hubieren causado por un acto administrativo legal y la segunda con los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>13</sup>.

En aplicación de la primera hipótesis, por cuya virtud la fuente de los daños que alega la parte actora devienen de la expedición de un acto legal, la Sala ha afirmado que:

*“... la jurisprudencia colombiana empezó a admitir la hipótesis de que un acto legalmente expedido pudiera causar daños y que tales daños pudieran ser objeto de reparación por rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas.*

*“Por lo que hace a la violación de éste principio, es necesario entender, ante todo, que el mismo es un resultado colateral, residual de una actuación de la Administración orientada a cumplir su misión del servicio público, que se traduce en un perjuicio que pone en una situación de desequilibrio ante las cargas públicas a la víctima o víctimas del mismo, es decir, cuando un administrado soporta las cargas que pesan sobre los demás, nada puede reclamar al Estado; pero si en un momento dado debe soportar individualmente una carga anormal y excepcional, esa carga constituye un daño especial que la Administración debe indemnizar<sup>14</sup>.*

*“Ha dicho la Corporación, que responde el Estado a pesar de la legalidad total de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando al obrar de tal modo, en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al administrado un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado<sup>15</sup>.*

(...)

*“En el caso sub examine, la acción fue interpuesta en razón del rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues, según lo afirmado en la demanda, a la demandante le fue impuesta una carga adicional a las que comúnmente tienen todos los administrados, cual es que su bien, como se afirmó*

---

<sup>13</sup> Sentencia de 13 de abril de 2013, exp. 26.437; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>14</sup> Cita textual del fallo: LIBARDO RODRIGUEZ R. “Derecho Administrativo General y Colombiano”. Décimo Tercera Edición. Edt. Temis. Bogotá. 2002.

<sup>15</sup> Cita textual del fallo: Consejo de Estado, Sentencia de 28 de octubre de 1976, Exp. 1482.

*en la demanda, haya sido declarado patrimonio arquitectónico, limitándole de ésta forma su derecho de dominio al no poder disponer de él libremente, por cuanto tiene la obligación de conservar su estructura en pro del beneficio histórico - cultural de una ciudad como lo es Popayán.*

*“En consecuencia, teniendo en cuenta los razonamientos ya expuestos, la Sala llega a la conclusión de que la acción interpuesta por la señora MARIA DEL ROSARIO ARIAS es la procedente en estos casos, más aún si se tiene en cuenta que no se está controvirtiendo la legalidad de ninguna decisión de la Administración, sino la causación de unos perjuicios derivados de un acto administrativo legal, como lo sostiene la misma demanda, que en su criterio, está integrado por un certificado de urbanismo y un acuerdo municipal”<sup>16</sup>.*

En línea con lo anterior, la Sala sostuvo:

*“... para la Sala es incuestionable que el perjuicio que eventualmente se le haya generado al demandante tuvo origen en una actividad lícita de la administración, cual fue la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial por parte del Concejo Municipal de Pasto, adoptado mediante el Acuerdo 007 del 30 de junio de 2000, lo que significa que el eventual daño tuvo como consecuencia directa una actuación legítima de la administración amparada por normas superiores, pero que, pese a esa legitimidad, el demandante habría soportado una carga excepcional o un sacrificio mayor que rompió la igualdad frente a las cargas públicas, cuyo resarcimiento es posible reclamarlo mediante el ejercicio de la acción de reparación directa.*

*“Importa señalar que esta postura sólo tiene aplicación en aquellos casos en que la legalidad del acto administrativo generador del perjuicio no se cuestiona en la demanda, como sucede en el caso bajo estudio, pues no hay duda que si la misma hubiera sido controvertida, como parece haberlo entendido el a quo, es evidente que la acción de reparación directa no habría resultado apropiada para obtener la indemnización respectiva, como sí la de nulidad y restablecimiento del derecho a que alude el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.*

*“Así las cosas, erró el tribunal al estimar que si los perjuicios cuya indemnización se reclamaba derivaban de un acto administrativo, forzosamente debían reclamarse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues como quedó visto, es perfectamente posible que de decisiones proferidas por la administración con apego a la Constitución y a la Ley, se deriven perjuicios para los administrados, los cuales constituyen un daño especial resarcible mediante la acción de reparación directa”<sup>17</sup>.*

La Sala también ha considerado que:

*“... la acción procedente para solicitar la indemnización de daños generados por un acto administrativo, precisando que el criterio útil en la determinación de la*

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, exp. 16.079, C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 19 de febrero de 2004, Exp. 24.027, C.P. Dr. Germán Rodríguez Villamizar.



*acción procedente para reparar daños generados por la administración es el origen de los mismos, de manera tal que si la causa del perjuicio es un acto administrativo debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Dicho criterio tiene por fundamento, además del texto del artículo 85 del CCA, una regla práctica: si el daño es generado por un acto administrativo ilegal, para que la reparación sea posible será necesario, de modo previo, dejarlo sin efectos y ello, dada la presunción de legalidad que lo cobija, sólo será posible con la declaración judicial de anulación del mismo<sup>18</sup>.*

*“Ahora bien, la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, si bien coincide en su naturaleza reparatoria con la de nulidad y restablecimiento del derecho, difiere de ésta última en la causa del daño. En efecto, como se deduce de todo lo dicho, la primera solo será procedente en los casos en los cuales el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble. En cambio la de nulidad y restablecimiento del derecho procede siempre que el origen del daño hubiere sido un acto administrativo viciado de algún tipo de ilegalidad, salvo que, como lo ha precisado la Sala, el daño alegado se origine en la eficacia misma del acto administrativo, caso en el cual, al no pretenderse la declaratoria de ilegalidad, sí resultaría procedente la acción de reparación directa<sup>19,20</sup>.*

Finalmente, con base en la jurisprudencia antes descrita, esta Subsección concluyó:

*“Así, la Sala ha reconocido la viabilidad de la acción de reparación directa por los perjuicios causados por la expedición de un acto administrativo cuya legalidad no se discuta en el curso del proceso, puesto que se reconoce que el ejercicio de la función administrativa ajustado al ordenamiento jurídico puede generar un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas que deben soportar todos los ciudadanos; como es evidente, en esta hipótesis la procedencia de la acción de reparación directa depende principalmente de la ausencia de cuestionamiento respecto de la legalidad del acto administrativo que generó los perjuicios alegados por la parte actora<sup>21</sup>.*

Como se indicó anteriormente, la Sección Tercera de la Corporación también ha contemplado otra hipótesis en la cual procede la acción de reparación directa relativa a actos administrativos, en este segundo caso el mecanismo procesal en comento resulta procedente para demandar los perjuicios causados con ocasión de la entrada en vigor de un acto administrativo que a la postre sería revocado por la entidad pública o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>18</sup> Cita textual de la providencia: Auto del 13 de diciembre de 2001, expediente 20.678.

<sup>19</sup> En este sentido ver, entre otros, auto de agosto 24 de 1998, expediente 13.685 y sentencia AG-0832 del 16 de agosto de 2007.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de abril de 2008, exp. 15.906.

<sup>21</sup> Sentencia de 13 de abril de 2013, exp. 26.437; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Al respecto, esta Sala señaló:

*“En la hipótesis a la que se ha venido haciendo referencia, es decir en los eventos en que la acción de reparación directa cuya pretensión resarcitoria la constituyan los perjuicios generados por la vigencia del acto administrativo que a la postre sería declarado ilegal o revocado por la propia Administración Pública, los casos respecto de los cuales se ha pronunciado la Sala tienen que ver principalmente con perjuicios derivados de la entrada en vigencia y ejecución del acto administrativo ilegal sufridos por quien vio mermado su patrimonio por la existencia misma del acto.*

(...)

*“Así las cosas, tres son las hipótesis que hasta este momento se han identificado para concluir acerca de la procedencia de la acción de reparación directa cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa: i) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por los actos administrativos ajustados al ordenamiento jurídico, siempre y cuando no se cuestione en sede judicial la legalidad del acto administrativo en cuestión; ii) Cuando se pretenda la condena por los perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa; y, iii) **Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere sido favorable al actor, cuando quiera que la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública.***

*En las dos primeras hipótesis la legitimación en la causa por activa se configurará mediante la prueba idónea del carácter de perjudicado por la entrada en vigencia del acto administrativo –frente a ello resulta irrelevante que el acto sea legal o ilegal–, mientras que en la tercera, para acreditar la legitimación en la causa por activa será suficiente probar el carácter de beneficiario del acto administrativo declarado ilegal o revocado directamente”<sup>22</sup> (Negrillas del original).*

En el presente caso, como ya se dijo, la responsabilidad que se depreca respecto del municipio de Pasto radica en la suspensión de la licencia de construcción que le fue concedida a la parte actora para edificar un proyecto urbanístico denominado “Edificio Los Robles”, lo cual se produjo (suspensión), a través del Decreto No. 632 de diciembre 31 de 1997.

Si bien es cierto que en el presente caso no existió, en principio, una decisión administrativa que revocó la referida licencia de construcción, por cuanto el aludido Decreto 632 dispuso una suspensión de la misma, no es menos cierto que, como se expondrá más adelante, el acervo probatorio del proceso da cuenta que esa medida,

---

<sup>22</sup> Sentencia de 13 de abril de 2013, exp. 26.437; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

aparentemente transitoria, se tornó definitiva, lo cual permite considerar que para el caso en estudio esa decisión administrativa sí fue concluyente y, en tal medida, debe entenderse que el acto por medio del cual se otorgó la licencia de construcción fue revocado por la propia entidad territorial demandada, a través del Decreto 632 de 1997.

Así las cosas, la Subsección estima que la acción de reparación directa ejercida por la parte actora es procedente en este caso, bajo el tercer supuesto de procedencia aceptado por la jurisprudencia de la Sala, por cuanto se trata de una acción encaminada a obtener la indemnización de perjuicios por la revocatoria directa de un acto que le fue favorable a la parte actora, en cuya virtud no se efectuó en la demanda cargo alguno de ilegalidad frente a ese segundo acto –que revocó el primero– y, además, dicha revocatoria devino, según la parte demandante, de la *“inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública”*, comoquiera que los actores alegan que el municipio de Pasto no adelantó, en forma previa, los estudios de suelos y usos del mismo en el sector donde se inició la ejecución de la obra.

En efecto, en la demanda se indicó, respecto de la parte demandada, lo siguiente: *“... si concedieron licencia para construcción, debían tomar las medidas preventivas del caso y les correspondía el cargo de tener elaborados los estudios de suelos y de sus usos, por ser de su competencia ...”*<sup>23</sup>.

A lo anterior se adiciona que la parte actora demostró ser la beneficiaria del acto revocado directamente por la Administración, es decir de la Resolución No. 065 de febrero 26 de 1996, a través de la cual se le concedió una licencia *“para la construcción del Edificio Los Robles”*<sup>24</sup>, según se expuso anteriormente, en punto del análisis de la legitimación en la causa por activa.

#### **4.- La caducidad de la acción de reparación directa en el caso *sub judice***

Aunque las omisiones que se le atribuyen a la entidad territorial demandada habrían ocurrido antes del mes de febrero de 1996, pues según la demanda el municipio debió efectuar los estudios de suelos y de sus usos de manera previa a

---

<sup>23</sup> Fl. 6 c 1.

<sup>24</sup> Fls. 15 a 18 c 1.

la expedición de la licencia de construcción –Resolución 065 de febrero 26 de 1996–, la Sala estima que en este caso el cómputo del término de la caducidad de la acción debe efectuarse desde del momento en que los demandantes tuvieron conocimiento del daño, el cual se configuró con la expedición del Decreto 632 de diciembre 31 de 1997 que suspendió la licencia contenida el acto 065 de 1996, pues a partir de esa nueva decisión administrativa es que los aquí actores no pudieron continuar ejecutando su proyecto de venta de inmuebles, a través de la construcción del edificio ‘Los Robles’.

Dado que la demanda se presentó el 11 de enero de 2000, esto es el primer día hábil siguiente a la fecha en la cual fenecía el plazo de caducidad –1 de enero de 2000–, se impone concluir que la acción se ejerció dentro del término de caducidad previsto en el ordenamiento jurídico, tal como lo consideró el Tribunal de primera instancia.

#### **5.- El acervo probatorio del proceso**

El Ministerio Público se refirió a la ineficacia probatoria de algunas de las pruebas documentales allegadas al expediente porque están desprovistas de autenticación. Se precisa que ese tema, evidentemente sostenido en una época por la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado y vigente para el momento en que ese ente de control presentó sus alegatos de conclusión en esta instancia, fue objeto de rectificación por parte de la Sala Plena de dicha Sección en el sentido de concederle valor probatorio a los documentos allegados en copia simple, salvo en tratándose de procesos ejecutivos, en los cuales se precisó que el título de recaudo que soporte la obligación sí debe obrar en original o en copia auténtica en los eventos autorizados por la ley<sup>25</sup>.

Así pues, en aplicación de la postura unificada de la Sección Tercera, se valorarán los documentos aportados en copia simple.

- Copia simple de la Resolución No. 065 de febrero 26 de 1996, a través de la cual el municipio de Pasto –Dirección de Planeación– consideró y resolvió:

*“1.- Que el Señor (a): NUEVA ARQUITECTURA LTDA Y ENRIQUEZ, identificado con NIT. 800255759-8 REG P. 160695-158, ha solicitado en calidad de propietario*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022, C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

del predio identificado, con matrícula inmobiliaria No. 240-0090198 y localizado en la Carrera 21A No. 4 -12 Los Balcones de la ciudad de Pasto, se le conceda LICENCIA DE CONSTRUCCION DE EDIFICIO LOS ROBLES DE CINCO (5) PISOS MAS SEMISOTANO PARQUEADEROS, DIECISEIS (16) APARTAMENTOS Y CUATRO (4) APARTAMENTOS Y SALON COMUNAL.

2.- Que de acuerdo a la solicitud presentada y Escritura Pública No. 1519 de la Notaría Cuarta; el lote en mención tiene los siguientes linderos:

(...)

3.- Que de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Decreto 1319 de 1993, se ha efectuado la comunicación de la mencionada petición a los señores GERARDO SILVA Y ALICIA M. DE MONTENEGRO mediante Aviso, sin que hasta la presente fecha los vecinos hayan presentado objeción alguna.

4.- Que con base en las anteriores consideraciones y de conformidad con las normas urbanísticas vigentes, es viable conceder la LICENCIA DE CONSTRUCCION del mencionado proyecto.

#### RESUELVE:

**“ARTICULO PRIMERO: Conceder LICENCIA DE CONSTRUCCION a NUEVA ARQUITECTURA LTDA Y ENRIQUEZ quien le ha solicitado e calidad de propietario del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-0090198, y localizado en la Carrera 21ª No. 4 – 12 Barrio Los Balcones de la ciudad de pasto para la CONSTRUCCION DE EDIFICIO LOS ROBLES DE CINCO (5) PISOS MAS SEMISOTANO PARQUEADEROS DIECISEIS (16) APARTAMENTOS CUATRO (4) APARTAMENTOS Y SALON COMUNAL. En un área de 2410.60 METROS CUADRADOS, con uso de suelo debidamente autorizado por la oficina de Planeación Municipal ...”.**

**“ARTICULO SEGUNDO: El término de vigencia de la presente licencia es de veinticuatro (24) meses contado a partir de su ejecutoria, previa la presentación y aprobación del proyecto, con los requisitos exigidos por la oficina de Planeación Municipal, para ejecutar lo autorizado en la Licencia ...”<sup>26</sup> (Se destaca).**

- Copia simple del Decreto 632 de diciembre 31 de 1997, proferido por la Dirección de Planeación Municipal de Pasto, en la cual se resolvió lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO: Reglaméntase unas actividades en el Municipio de Pasto en el sector comprendido: Avenida Panamericana costado oriente entre las carreras 20 bis y carrera 22 A, carrera 22 A costado sur entre la Avenida Panamericana y calle 10 costado occidental entre carrera 22 A y carrera 22, carrera 22 costado sur entre calle 10 y calle 11, calle costado occidental entre carrera 22 y carrera 20 bis, carrera 20 bis costado norte entre calle 11 y Avenida Panamericana.**

---

<sup>26</sup> Fls. 15 a 18 c 1.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Áreas de actividad: Se permiten las siguientes actividades:

- *Residenciales: Vivienda unifamiliar y bifamiliar.*
- *Comercial: Tiendas, cafeterías, droguerías y afines.*
- *Recreacional: Parques y zonas verdes de barrios.*
- *Las vías interiores se destinan para el uso de tráfico liviano o peatonal exclusivamente y no se permite el parqueo de vehículos.*
- *A petición de la comunidad, Planeación Municipal definirá el carácter de vía peatonal o vehicular sobre algunos sectores.*
- *Los establecimientos comerciales, industriales o de servicios que no cumplan con esta normatividad de servicios, deberán reubicarse en un plazo no superior a seis (6) meses a partir de la publicación de este Decreto.*

**ARTÍCULO TERCERO:** **Suspender todo tipo de construcción y de licencias de construcción en todo el sector delimitado en el artículo primero, hasta tanto no se tenga un estudio más profundo del suelo y subsuelo y se puedan ubicar con exactitud los socavones de minas del sector.**

**ARTÍCULO CUARTO:** *Los proyectos ubicados en esta área, aprobados con anterioridad a esta disposición y que se encuentren en proceso de construcción deberán ajustarse a las disposiciones contempladas en este Decreto.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *El presente Decreto deroga las disposiciones anteriores que le sean contrarias” (Negrillas adicionales).*

El anterior acto administrativo se apoyó en las siguientes consideraciones:

**“CONSIDERANDO:**

**1. Que se hace necesario reglamentar unas actividades en el Municipio de Pasto en el sector descrito, de acuerdo a la situación presentada por las características del suelo y subsuelo en vías y construcciones.**

**2. Que INGEOMINAS Regional Nariño, realizó un estudio de microgravimetría en el sector comprendido: Avenida Panamericana costado oriente entre las carreras 20 bis y carrera 22 A, carrera 22 A costado sur entre la Avenida Panamericana y calle 10, calle 10 costado occidental entre carrera 22 A y carrera 22, carrera 22 costado sur entre calle 10 y calle 11, calle 11 costado occidental entre carrera 22 y carrera 20 bis, carrera 20 bis costado norte entre calle 11 y Avenida Panamericana.**

**3. Que el Comité Local de Emergencias evaluó la situación y recomienda tomar las medidas necesarias para mitigar posibles consecuencias visualizadas en el estudio realizado al sector.**

**4. Que existen reglamentos internos de las urbanizaciones Los Alamos, Balcones, Casa Bella, Villa Lucía y Bella Vista, debidamente aprobados.**

**5. Que es deber de la Administración Municipal expedir o modificar los reglamentos internos de las urbanizaciones cuando se requiera.**

6. *Que se presenta una situación de peligro para los habitantes del sector debido a la presencia de socavones de minas de arena en esta área.*

7. ***Que se hace necesario tomar medidas para la seguridad de los habitantes del sector por encontrarse la ciudad catalogada como zona altamente sísmica***<sup>27</sup> (Se destaca).

- Estudio de suelos solicitado por la sociedad “Nueva Arquitectura”, aquí demandante, para cimentación del “Edificio Los Robles”<sup>28</sup>, aportado de manera incompleta por la entidad demandada junto con la contestación de la demanda, cuya fecha de elaboración se desconoce; de la información que contiene el documento allegado en forma parcial, se extrae lo siguiente:

El área en estudio era de 1.000 m<sup>2</sup> aproximadamente para un edificio de 5 pisos; el objeto del estudio era determinar las características del subsuelo para efectos de determinar, a su vez, el diseño de la cimentación que necesitaría la estructura del proyecto. El estudio también pretendía satisfacer las exigencias requeridas por parte del Departamento de Planeación Municipal respecto de esa clase de edificaciones.

El referido documento refleja un análisis de suelos en diversos aspectos técnicos, a saber: <<ESTRATIIOGRAFIA>>, <<NIVEL DE AGUAS FREATICAS>>, <<FISICO-MECANICAS>>; sin embargo, de la información –incompleta– que se aportó no aparecen conclusiones, ni los resultados arrojados por ese estudio.

- Oficio No. 4941, elaborado por la Alcaldía Municipal de Pasto el 10 de agosto de 2000, en el cual se dejó constancia de lo siguiente:

*“Por motivo del hundimiento de un antejardín en el sector de Villa Lucía y por la comprobación de la existencia de túneles por la extracción de arena en el sector, la Alcaldía Municipal y el Comité Local de Emergencia contrataron con INGEOMINAS un estudio en todo el sector.*

*El estudio de microgravimetría fue realizado por Ingeominas el cual encontró cambios fuertes de densidades en el subsuelo, lo que equivale a la existencia de túneles.*

*Razón por la cual el Sr. Alcalde de esa época ... tomó la decisión de realizar el Decreto 0632 de 31 de diciembre de 1997, el cual restringe la construcción y la instalación de negocios que generen alto impacto*<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Fls. 19 a 21 c 1.

<sup>28</sup> Fls. 61 a 69 c 1.

<sup>29</sup> Fl. 91 c 1.

- Declaración del ingeniero William Arturo Castillo Valencia, quien señaló:

*“PREGUNTADO: Sírvase manifestar si conoce a los señores LUIS ALBERTO ENRÍQUEZ y JORGE ANDRÉS LAGOS, en caso afirmativo desde hace cuánto tiempo y por qué circunstancias. CONTESTO: Los conozco como profesionales de la construcción. A Luis Alberto Enríquez lo puedo conocer hace unos seis años y a Andrés Lagos también unos seis años aproximadamente. PREGUNTADO: Sírvase decirle al Tribunal las relaciones laborales que tuvo con la sociedad denominada NUEVA ARQUITECTURA LIMITADA de la cual era gerente el señor Andrés Lagos Mora. CONTESTO: Yo los conozco como profesionales de la construcción, están dedicados a la comercialización de vivienda multifamiliar, en el año de 1995 en el mes de agosto fui contratado por los señores Nueva Arquitectura Ltda. en cabeza del arquitecto Andrés Lagos y el señor Luis Alberto Enríquez para desarrollar el cálculo estructural del Edificio Los Robles, este edificio se proyectaba construir en la carrera 21 A No. 4-12 de la ciudad de Pasto, urbanización o barrio Los Balcones. El cálculo estructural fue desarrollado con base en la ley vigente a la fecha, el Código Colombiano de Construcción sismoresistente y este proyecto por información de los constructores fue aprobado en ese entonces por la Oficina de Planeación Municipal el 14 de febrero de 1996 ... Para desarrollar un diseño estructural se requiere únicamente los planos arquitectónicos de la distribución de espacios y una propuesta preliminar del arquitecto sobre estructura y además se exige estudio de suelos desarrollado por el Ingeniero Laureano Botina como profesional particular o independiente dedicado al estudio de suelos. Como algunos parámetros de ese estudio de suelos recuerdo que aproximadamente se desarrollaron apiques o huecos aproximadamente a una profundidad superior a los ocho metros no recuerdo el dato con precisión, eso lo informará el Ingeniero Laureano en su declaración. (...)<sup>30</sup>.*

- Declaración del ingeniero civil Laureano Botina Rosero, quien manifestó:

*“Yo fui contratado por la empresa Nueva Arquitectura en el primer semestre de 1995 fecha exacta en este momento no la recuerdo y fui contratado para realizar un estudio de suelos en el Barrio Los Balcones, si no estoy mal es la carrera 21 con calle 4 por allí, el proyecto se denominaba Edificio Los Robles, de parte mía realicé mi trabajo profesional efectuando sondeos hasta ocho y diez metros de profundidad, con base en los cuales elaboré unas recomendaciones para la cimentación, las cuales garantizaban la estabilidad, tanto para la misma edificación como para las viviendas vecinas, posteriormente en el mes de diciembre del mismo año 1995 fui citado al lugar de la construcción con el fin de corroborar mi criterio respecto a la garantía que se ofrecía para la edificación ya citada. **En esa oportunidad, en la presencia del funcionario público Ricardo Ortiz de Planeación Municipal hice notar las causas por las cuales se estaban presentando fallas en las viviendas vecinas e insistí en que esas fallas no se debían a la cimentación del nuevo edificio sino a la mala calidad de la misma cimentación de las viviendas vecinas, las cuales estaban sobre un suelo de relleno, al parecer no se había efectuado estudio de suelos del***

---

<sup>30</sup> Fls. 118 y 119 c 1.



**sector, situación que desconozco.** (...) Posteriormente a la realización de mi estudio se conoció que en ese sector había excavaciones propias de la explotación de minas de arena y algunas viviendas estaban construidas sobre dichas excavaciones, inclusive que en diciembre de 1995 cuando fui invitado al sitio de la construcción en compañía de Ricardo Ortiz y de otros ingenieros, realizamos una visita de reconocimiento a todo el sector y observamos el fenómeno que se estaba presentando, **sin embargo en el lugar que se estaba construyendo el Edificio Los Robles y con base en las perforaciones que realicé hasta diez metros de profundidad no encontré huellas de excavaciones de minas.** Existe además un estudio gravimétrico del sector Los Balcones realizado por el Municipio en años posteriores y en ese estudio se constata que en realidad el sector del Edificio no está afectado (...)”<sup>31</sup> (Se destaca).

- Declaración del señor Ricardo Germán Mora Sánchez, quien narró:

“En primer lugar, en el año de 1994 entré a trabajar como consultor de la firma Nueva Arquitectura, que posteriormente se legalizó como sociedad en la cual tenía un quince por ciento de participación (...) Con esta firma se siguieron haciendo consultorías en varios municipios, incluida esta ciudad, así fue como en el año 1995 se presentó [un] proyecto para realizar un edificio de apartamentos en el barrio Los Balcones, tema de este proceso. Inicialmente se fue a conocer el lote que quedaba entre la calle 4ª y 5ª con carrera 21ª, los compañeros arquitectos trabajaron en su diseño y posteriormente se le pasaron los planos para que el ingeniero William Castillo hiciera el estudio estructural basados en el interés de un socio aportante que había trabajado con él. A mediados del año 95 los diseños ya estaban elaborados, incluido el diseño hidráulico sanitario, competencia mía, posteriormente se reunieron los demás documentos y requisitos que para ese entonces la norma de construcción sismo - resistente y las normas municipales exigían para conceder la licencia de construcción. **En noviembre de 1995 fue radicado el proyecto en la Oficina de Planeación Municipal que para aquel tiempo era la encargada de revisar los diseños desde el punto de vista técnico y los documentos desde el punto de vista legal para conceder dicha licencia. Esta licencia fue concedida a finales de febrero de 1996** y que en un término no superior a un mes las obras de construcción se empezaban. De acuerdo al diseño, la capacidad aportante del suelo era en términos normales baja y se debía realizar una cimentación profunda que eventualmente estaba completada tanto en el diseño estructural como en las recomendaciones del estudio de suelos. Dicha cimentación pretendía transmitir las cargas producidas por la edificación hasta un estrato resistente que se encontraba aproximadamente entre ocho y diez metros de profundidad del nivel natural que el suelo presentaba (...) Durante estas actividades también se realizaron las instalaciones sanitarias y desagües, junto con las acometidas hidráulicas, eléctricas y sanitarias, posteriormente se fundieron las columnas del primer nivel y se procedió a hacer la figuración de todo el hierro necesario para la primera placa de entrepiso, se construyeron todos los tableros y todos los soportes para la formaleta de la placa de entrepiso, en este momento de la obra, ya ejecutados alrededor de diez a doce meses, se tuvo conocimiento de asentamientos súbitos y grandes en el sector, **se procedió a suspender temporalmente el proceso de construcción para**

---

<sup>31</sup> Fls. 120 y 121 c 1.

*evaluar los riesgos de estabilidad del edificio, es así que el Gobierno municipal contrató un estudio gravimétrico con Ingeominas Bogotá para establecer el alcance del problema en el sector. Es así que durante el año 1997, a mediados se entregó a la comunidad en una reunión en el asadero panamericano el resultado de dicho estudio, en el cual se mostraba que en verdad existían problemas que según el plano de este estudio se puede verificar que en el área del edificio en construcción no existen dichos problemas y además teniendo en cuenta los daños en el sector se puede establecer que los vacíos estaban a una profundidad inferior a los diez metros y que si este problema se hubiese presentado en el edificio en construcción, nosotros en nuestro estudio de suelos o en la construcción de la cimentación profunda obviamente y seguramente nos hubiéramos percatado. **Posteriormente a fines del año 1997 tuvimos conocimiento que Planeación Municipal canceló las licencias de construcción de todo el sector** y para esta fecha los materiales que teníamos en obra tanto en hierro como madera ya habían presentado un proceso de descomposición y de daños en algunos casos irreparables, posteriormente de la parte administrativa y las gestiones que se realizaron en cuanto a la suspensión de la obra y los problemas posteriores sólo tengo conocimiento de unas demandas que presentaron los promitentes compradores del edificio que además de la preinversión que realizaron solicitaban se les indemnice por muchos otros conceptos que inclusive dicha solicitud ascendía hasta diez veces lo que ellos habían entregado. Para tales demandas yo comparecí para exponer mi punto técnico y el conocimiento que hoy presento. PREGUNTADO: Como ud. ha manifestado ser socio de la sociedad Nueva Arquitectura Limitada, díganos si conoce la comunicación donde conste la orden de suspensión de la construcción del Edificio Los Robles por parte de las autoridades municipales. CONTESTO: Sí, yo tengo conocimiento porque esa resolución **dio fin radical a la ejecución de la construcción de este proyecto** y se además que dicha Resolución manifiesta que posteriormente de acuerdo a posteriores estudios se va a normatizar la construcción en ese sector, de lo cual hasta ahora no tengo conocimiento que se hayan hecho. Ante todo como consultor doy fe que la construcción del proyecto Edificio Los Robles se realizó de acuerdo a las normas establecidas por la ley para tal tipo de construcción tanto en el diseño como en la ejecución de dicho proyecto y que existen planos y memorias que así lo acreditan (...)”<sup>32</sup> (Negritas y subrayas adicionales).*

- Diligencia de inspección judicial practicada el día 23 de octubre de 2000 en el predio en el cual se adelantaba la construcción del Edificio Los Robles; allí se dejó constancia de lo siguiente:

*“A continuación el suscrito Magistrado dispuso que el personal del Tribunal se traslade al inmueble objeto de la diligencia. Una vez en la construcción del Edificio Los Robles y previo permiso concedido por el señor Javier Norberto Rojas, el suscrito Magistrado dispuso se continúe la diligencia. En este estado se procede a identificar el inmueble con el siguiente resultado: NORTE, con la carrera 21 A, SUR, con casa de habitación de los señores GERARDO SILVA y VICENTE MONTENEGRO, ORIENTE, con la calle 5ª y OCCIDENTE con la calle 4ª. Se trata de un lote de terreno esquinero, **donde se encuentran las huellas de iniciación***

---

<sup>32</sup> Fls. 122 a 124 c 1.

**de una construcción, hay columnas para la estructura, inconclusa a la altura del primer piso** de más o menos 2.20 de alto, en dos niveles hacia el oriente un nivel a la altura de la calle con apariencia de sótano y hacia el occidente un nivel más alto, separados por un muro de contención. También se observa muro de contención en la parte sur con la casa colindante. Existen materiales de construcción especialmente en madera esparcido por todo el lote **en estado de deterioro. Se encuentra el terreno cerrado con láminas de zinc**, hay unos ranchos donde habitan unas personas encargadas de la vigilancia del lote. Estas casas o ranchos de habitación están en el segundo nivel, donde también sigue en el costado sur sobre la casa colindante, **existen las huellas evidentes de una construcción que se inició hace algún tiempo, hoy se encuentra abandonada**, las varillas de las columnas ya demuestran oxidación y crecimiento de ramas a la altura de dos metros. En los costados occidente, oriente y norte, después de la cerradura de las láminas de zinc quedan las calles 4ª y 5ª y las carreras 21 y 21 A y sobre el costado sur existen dos casas de habitación de dos pisos que observadas a primera vista no indican huellas de agrietamiento o deterioro (...)<sup>33</sup> (Se destaca).

- Informe emitido por uno de los peritos designados en la inspección judicial para que rindieran un dictamen pericial solicitado por la parte actora<sup>34</sup>, según el cual:

*“La solicitud que muy respetuosamente se ha formulado desde el principio del peritaje del proceso No. 2-0003, **no se ha cumplido**, y desde luego el oficio fechado el 21 de febrero del año en curso del Dr. Edgar Ramos Cabrera, apoderado de la parte demandante, no está conforme con la realidad demostrada con la documentación anexa al expediente **por cuanto no aparecen ninguno de***

---

<sup>33</sup> Fls. 153 a 155 c 1.

<sup>34</sup> Dentro del acta de la inspección judicial quedó consignado lo siguiente:

“... solicito a los señores peritos en el concepto a rendir se dignen tener a consideración entre otros los puntos que a continuación pido e igualmente en base a su conocimiento se dignen ellos ampliarlos en cuanto lo que consideren indispensable para efectos de determinar la forma técnica como se venía trabajando sobre este proyecto de construcción del Edificio Los Robles, los puntos citados serían los siguientes: 1. Sírvanse determinar la extensión y ubicación del área sobre la cual se estaba construyendo el Edificio Los Robles. 2. Sírvanse hacer un análisis con base en dos documentos que nos hemos permitido anexar a esta diligencia sobre las especificaciones técnicas con las cuales se venía adelantando la construcción del determinado edificio. 3. Sírvanse hacer un cálculo aproximado y actualizado sobre los dineros invertidos en el inicio de la obra e igualmente especificar sobre el avalúo del predio sobre el cual se levanta la construcción. 4. Igualmente solicito que con base en las fórmulas de matemáticas financieras se determinen los perjuicios ocasionados, daño emergente y lucro cesante causado y futuro proyectado con la terminación de la obra. Los señores peritos solicitan se les conceda un término de quince días para la elaboración del respectivo adicionando los días necesarios para efectos de estudios específicos que se llegaren a necesitar, tanto en geología como en estructuras y de acuerdo a los trámites establecidos por el Municipio, entendiéndose que todo esto bajo el marco legal del Municipio y de los propietarios. AUTO. Se concede el plazo solicitado por los señores peritos para la rendición de su concepto relacionado con el cuestionario y los hechos de la demanda y de la contestación. El plazo será de quince días hábiles para la presentación del informe el cual se podrá adicionar de acuerdo a las circunstancias que los señores peritos requieran para lograr su cometido”.

**los documentos solicitados desde el primer informe pericial fechado 28 de noviembre del año 2000.**

El oficio hace mención a que se encuentra 'gran parte de la solicitud', pero que no son suficientes, **por cuanto los planos solicitados están incompletos desde el principio hasta el presente (...).**

Se ha planteado muy respetuosamente la solicitud de complementar los planos por cuanto el análisis detallado de los presupuestos a elaborar por el método de reposición, o costos directos, **no puede establecerse con realidad, veracidad y ética profesional**, pues la ubicación urbana, y la implantación del proyecto en el sitio demuestra desarrollo coherente con las normas del POT que ejercerán procesos de valoración diversos, tanto en la valorización como en criterios de plusvalor del inmueble, las fachadas y cortes de los planos faltantes demostrarán mediciones pertinentes para los presupuestos económicos de costos directos solicitados, de la misma manera los planos de instalaciones hidráulicas y sanitarias, los planos de instalaciones eléctricas, y los detalles constructivos del inmueble faltantes en su totalidad, **son indispensables para establecer el real valor presupuestario, sin los cuales no es posible desarrollar sino un peritaje globalizador, cosa no eficiente y precisa en el método de reposición o en el de costos directos del año en que se empezó a desarrollar la construcción en litigio.**

Se menciona que existen 'algunos' planos solicitados, pero lo cierto es que los enunciados en el oficio del Dr. Ramos Cabrera, se han detallado desde el principio en los cuadros anteriores con número de copias, número de orden, número de folio, descripción de cada plano, y demás detalles pertinentes, siendo notorio que en algunos casos los planos están repetidos, y definitivamente no hay otros de suma importancia como se adujo anteriormente.

Si el efecto de estos informes y de aquellas solicitudes es dilatar el proceso es preciso que se asuma una determinación muy comedida por parte de la acción de peritazgo cual sería la de dejar en libertad de escogencia de otros peritos que asuman el análisis globalizador que no está en formación profesional.

(...)

Todo lo anterior, se presenta en este tercer informe y como recordatorio de lo necesario propuesto desde el primer informe, por cuanto es necesario que estos trabajos se desarrollen con antelación al informe final del peritazgo.

**El lucro cesante y el daño emergente solicitados no se podrán establecer con rigor sino de forma globalizadora, encontrándose en graves apreciaciones del orden presupuestal del inmueble motivo de valoración, como también la actualización de las tablas emitidas por el Banco de Datos del DANE, y la Superintendencia Bancaria propuestas en el año en que se instauró la demanda.**

Finalmente se insiste nuevamente en que las pruebas de campo (apiques, estudios de suelos, resistencia de materiales y similares necesarios) deben programarse con la debida anticipación y bajo la coordinación y presencia de los peritos y su equipo asesor. Por tanto, se solicita muy comedidamente se tengan

*en cuenta los procedimientos anotados y los nuevos plazos pertinentes, para la elaboración final del informe de acuerdo a la rigurosidad que ello conlleva por parte de los peritos, y a la cancelación de honorarios resultantes de dichas labores previstos en la legislación colombiana, en las Lonjas Inmobiliarias, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Sociedad Colombiana de Ingenieros y demás organismos asesores del Estado.*

*Los plazos de los mencionados estudios deberán ser considerados de acuerdo al grupo de asesores especializados que en este caso formen parte del peritaje con la autorización que el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño imparta a las partes del proceso, de ser positivo permitase presentar cotizaciones de los mencionados estudio, para el fiel cumplimiento de esta labor recomendada.*

*La obra de construcción del Edificio Los Robles al momento de la inspección ocular del día veinte (20) de noviembre del año dos mil (2000), se encontraba con las siguientes características formales determinadas por las fotografías anexas a este tercer informe.*

[ESPACIO DE FOTOGRAFÍAS]

*En las fotografías se puede establecer el estado de la obra al momento de la orden de suspensión según la parte demandante, se requiere un tiempo de al menos tres semanas para establecer los levantamientos y cotejar con los planos y estudios previstos para dicho informe final. Los tiempos necesarios para los estudios adicionales como estudio de suelos y vulnerabilidad se establecerán en cada propuesta específica.*

***Los análisis que corresponden al sistema presupuestario del momento de la obra se determinarán por el sistema de costes directos más los costos indirectos que hayan surtido efecto en el período de la construcción, con ellos se podrá establecer las proyecciones necesarias para las fechas actuales en caso del lucro cesante y daño emergente solicitado, siendo de riguroso cumplimiento los proceso de los puntos anotados para detallar la obra y no establecer globalizaciones que pueden determinar diferencias significativas en la apreciación perital.***

*La obra posee en su proceso de construcción los siguientes capítulos generales:*

- 1. Limpieza y descapote.*
- 2. Movimiento de tierras.*
- 3. Excavación de cimentaciones.*
- 4. Cimentaciones y muros de contención.*
- 5. Estructuras de primer piso – columnas.*

*Las demás partes para su valoración en el presupuesto del lucro cesante se deben hacer por lo que significaría la edificación completa y sus proceso de venta propuestos<sup>35</sup> (Se destaca).*

## **6.- Los hechos probados**

---

<sup>35</sup> Fls. 184 a 193 c 1.

En el presente proceso se encuentra acreditado lo siguiente:

- El señor Luis Alberto Enríquez Ramos y la Sociedad Nueva Arquitectura Ltda., como propietarios de un lote de terreno ubicado en la carrera 21A No. 4-12 del municipio de Pasto solicitaron a la administración local una licencia para construir un edificio y, de esa manera, ejecutar un proyecto de venta de apartamentos.
  
- El 26 de febrero de 1996, la Dirección de Planeación Municipal de Pasto, a través de la Resolución 065, aprobó la licencia de construcción solicitada, motivo por el cual la parte actora inició la ejecución de la obra.
  
- Sin embargo, el 31 de diciembre de 1997, la entidad territorial demandada expidió el Decreto No. 632, mediante el cual suspendió todo tipo de construcción y de licencias para tal fin en el sector donde se adelantaba la obra, porque encontró una situación de peligro para los habitantes de la zona ante la presencia de socavones de minas de arena.
  
- La suspensión de la licencia operaría hasta que se efectuara un estudio profundo del suelo y subsuelo y se ubicaran con exactitud los socavones de minas de arena en el sector aludido; no obstante, esa medida se tornó definitiva porque la administración local no permitió que se continuara construyendo en el sector, tal como lo señaló el testigo Ricardo Germán Mora Sánchez.

Lo anterior se corrobora con el oficio No. 4941 de agosto 10 de 2000, según el cual el municipio demandado suscribió un contrato con INGEOMINAS para que realizara un estudio de suelos en el sector, el cual arrojó cambios fuertes de densidades en el subsuelo *“lo que equivale a la existencia de túneles”*, cuestión que evidencia que la suspensión fue definitiva y ello fue reafirmado por la propia entidad demandada en sus alegatos de conclusión en primera instancia<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> *“... cosa muy distinta es que con posterioridad a los hechos que originaron la presente demanda es decir en abril de 1998, se lograra establecer por parte de funcionarios de CORPONARIÑO, Ingeominas y de Planeación Municipal con el asesoramiento de ingenieros expertos en la materia, la presencia de un fenómeno denominado subsidencia, como consecuencia de unas minas subterráneas de arena, en el sector en donde se construyó el inmueble materia de la presente demanda lográndose establecer que hipotéticamente las condiciones del subsuelo donde se encuentran construidas las viviendas del sector, podría colapsarse ...”*.

- Que como consecuencia obligada de la suspensión de la licencia de construcción se produjo la parálisis de la obra de manera definitiva y, por lo tanto, la parte actora perdió los trabajos que alcanzó a adelantar en el lote y evidentemente no logró edificar su proyecto.

Por lo anterior, la Subsección no comparte aquello que expresó el Tribunal a quo en el sentido de que los demandantes no intervinieron en sede administrativa para tratar de finiquitar la suspensión “provisional” de la licencia de construcción, pues los hechos hablan por sí solos y las pruebas en el proceso lo corroboran, que esa medida tuvo un carácter definitivo, en cuanto la administración local impidió cualquier continuación de obras en el sector donde estaba ubicado el predio de los aquí demandantes.

## **7.- Responsabilidad de la entidad demandada**

La Subsección encuentra demostrado el daño alegado por la parte demandante, esto es la frustración de la obra que inició por cuenta de la licencia de construcción que le fue concedida, pero que, casi 2 años más tarde, debió dejar de hacer como consecuencia del cese definitivo de la referida licencia.

En efecto, la inspección judicial practicada en el proceso permitió evidenciar que la parte actora inició la construcción del ‘Edificio Los Robles’ pero esa obra quedó inconclusa, hecho atribuible a la entidad demandada, por razón y con ocasión de lo que se tradujo en una revocatoria de la licencia urbanística otorgada casi 2 años atrás a la parte demandante.

En un caso similar al que aquí se analiza, esta Sala se pronunció en el siguiente sentido:

### **“4.1. La licencia de construcción como acto administrativo favorable.**

*Para determinar la existencia del daño en cabeza del señor Luis Antonio Pantoja, la Sala deberá hacer un análisis acerca de **la naturaleza jurídica de la licencia de construcción**, lo anterior en atención a las diversas posiciones jurisprudenciales que se han desarrollado en torno a su carácter y consecuencias patrimoniales para el beneficiario de ese tipo de actos administrativos.*

*Frente a las consecuencias jurídicas y económicas en el patrimonio del beneficiario de la licencia de construcción, la Sección Primera de esta Corporación ha adoptado dos posiciones diferentes, así:*

**i) La primera posición niega el carácter patrimonial de la licencia de construcción, por cuanto se trata de una expresión del poder de policía que dado su carácter autorizatorio no impacta favorable o desfavorablemente el patrimonio jurídico o económico de su beneficiario<sup>37</sup>.**

(...)

**ii) En una segunda posición, por su parte, se reconoció de manera incontrovertible el carácter patrimonial y favorable<sup>38</sup> del acto administrativo mediante el cual se otorga una licencia de construcción, particularmente para efectos de determinar el régimen jurídico de la revocatoria directa<sup>39</sup>.**

(...)

---

<sup>37</sup> Apoyan esta posición los doctrinantes Víctor David Lemus Chois, "Licencias e infracciones urbanísticas", en J. Pinilla y M. Rengifo (Coord.), *La ciudad y el derecho*, Temis, Bogotá, 2012, p. 409 a 426; y Jaime Orlando Santofimio, "Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento administrativo y la decisión administrativos de licencia urbanística", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 2, 2009, U. Externado, p. 3 a 82.

<sup>38</sup> Sobre el particular la Sala ha afirmado:

"En cuanto a los efectos que generen en la esfera jurídica de su destinatario, los actos administrativos pueden clasificarse en actos favorables y actos de gravamen.

"Entre los actos administrativos favorables estarían aquellos que amplían la esfera o el patrimonio jurídico del destinatario, esto es, 'crean o reconocen un derecho o una ventaja jurídica' [Bocanegra Sierra, Raúl. *Lecciones sobre el Acto Administrativo*, Ed. Thomson Civitas, Madrid, segunda edición, 2004, pp. 48 y s.s.], como los nombramientos, las autorizaciones, las licencias y, en general, los actos mediante los cuales la Administración responde de manera positiva a una solicitud formulada en ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición, v. gr., inscripción en un registro público, reconocimiento de una pensión, etc.

"Entre los actos de gravamen se incluyen aquellos que inciden negativamente en la esfera jurídica del destinatario, es decir 'tienen un efecto desventajoso o perjudicial' [Bocanegra Sierra, Raúl. *Lecciones sobre el Acto Administrativo*, Ed. Thomson Civitas, Madrid, segunda edición, 2004, pp. 48 y s.s.] para él, como la imposición de obligaciones, de sanciones, la revocación de actos favorables y, en general, las respuestas negativas a las peticiones.

"La Sala no vacila en destacar la importancia de esta clasificación toda vez que, aspectos como la publicidad, la motivación, el derecho constitucional fundamental al Debido Proceso Administrativo, entre otros, cobran mayor relevancia, intensidad y exigencia cuando se trata de la expedición de actos de gravamen, al paso que el régimen para la revocatoria directa de actos favorables resulta ser más severo".

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, Exp. 10227.

<sup>39</sup> Apoya esta posición Jorge Santos Rodríguez, "La impugnación administrativas de las licencias urbanísticas", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 2, 2009, U. Externado, p. 83 a 104.



**Para los efectos del proceso que ahora se decide en segunda instancia es esencial determinar si la licencia de construcción constituye o genera una situación favorable para su beneficiario, puesto que de ser positiva la respuesta al anterior interrogante, existiría un daño antijurídico, mientras que, de ser negativa, el beneficiario de la licencia de construcción tendría el deber jurídico de soportar tanto su revocatoria como su declaratoria de nulidad en sede jurisdiccional, siempre y cuando una u otra decisión obedezcan a razones de interés general.**

**Para la Sala, la posición adoptada en la primera posición reseñada no se compadece con la naturaleza jurídica de la licencia de construcción en el ordenamiento jurídico colombiano.**

*En primer lugar, es incuestionable que la licencia de construcción es una expresión del poder de policía –que no del derecho policivo–, cuya finalidad es la de garantizar el cumplimiento de la jerarquía normativa que rige su expedición, la cual se integra desde el punto de vista sustancial por la Constitución Política, las disposiciones pertinentes del Plan de Ordenamiento Territorial en cuanto a usos del suelo, volumen de construcción y requerimientos técnicos (arquitectónicos, sismoresistencia, etc.) y a los instrumentos de planificación intermedia y, desde el punto de vista formal, por la Ley 388 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios.*

(...)

*En este orden de ideas, hay lugar a tener la licencia de construcción como un acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa competente autoriza la realización de diversas conductas de especial interés urbanístico, cuya finalidad la constituye la verificación del cumplimiento de las normas que rigen el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, se trata así de un instrumento de intervención administrativa en la actividad de los particulares.*

(...)

*A la luz de las posiciones doctrinales reseñadas, según las cuales existe una ruptura en la distinción tradicional entre licencia y permiso (el cual, como se indicó, incluye la idea de concesión), a partir del desdibujamiento de la noción de derechos preexistentes, se puede entrar a analizar las particularidades de la licencia de construcción, en especial en lo relativo al carácter favorable de dicho acto administrativo.*

*Son, en este sentido, muy expresivas las reflexiones de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, para quienes:*

*‘... puede concluirse con bastante rigor que el ius aedificandi urbano ha dejado de ser una facultad libre del propietario para convertirse en una determinación pública realizada precisamente por el plan urbanístico; el propietario no tiene otras posibilidades edificatorias sobre su suelo que la que el plan le otorga –puede no otorgarlas–, y en la medida precisa en que lo hace, con todas las determinaciones relevantes, salvo las de simple diseño arquitectónico –que también puede excluirse–.*

*‘¿Estamos en presencia de un sistema de limitaciones administrativas del tipo tradicional, aunque más o menos sofisticado? Parece que no. No se trata de un fenómeno de restricción o compresión de un determinado contenido previo de los derechos privados, o de una libertad de principio, sino de algo en esencia diverso (y aquí el ‘salto dialéctico’ de que antes hablamos), de un verdadero supuesto de delimitación o definición del contenido normal y ordinario de tales derechos, realizada libremente por la administración desde la estimación por ella del modelo urbano que el plan realiza por razones de puro interés colectivo<sup>40</sup>.*

*Y por ello los autores proponen un nuevo concepto de autorización, aplicable como es obvio a las licencias de construcción:*

*‘... la autorización se perfila hoy como un acto de la administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada, aunque inicialmente prohibida con fines de control administrativo de su ejercicio, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente<sup>41</sup>.*

*Para el caso específico de las licencias de construcción, la evolución que ha sufrido la propiedad urbana, como derecho fundamental y como función social, hace que el contenido mismo del derecho se encuentre definido tanto en normas de rango legal como en los instrumentos de planificación territorial –siendo el principal de ellos el Plan de Ordenamiento Territorial–, jerarquía normativa que delimita el contenido del derecho y no sólo su ejercicio. Este contenido normativo del derecho de la propiedad urbana se consolida en cabeza del propietario –pero no exclusivamente puesto que pueden ser titulares de la licencia los poseedores– a partir de la licencia de construcción, cuya finalidad principal es la de garantizar que la intervención que se hará sobre el bien se encuentra adecuada a la jerarquía normativa que regula el desarrollo urbano y la ordenación del territorio.*

*Lo que denota esta realidad jurídica es una incontrovertible transformación del contenido mismo del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles y particularmente de la propiedad urbana, en virtud de la cual la concepción tradicional de ese derecho –que ha recibido el reconocimiento de fundamental en el ordenamiento jurídico nacional– absoluto, ‘inviolable y sagrado<sup>42</sup>, en los términos del artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se antoja inadecuada a la realidad social de las grandes urbes<sup>43</sup>; en efecto, el crecimiento de las ciudades, el necesario control del desarrollo industrial, la protección del medio ambiente y de intereses propiamente urbanos como el espacio público o la defensa de la memoria histórica, tan propias de estos tiempos, llevó al legislador a dejar de lado el enfoque tradicional de la mera limitación de los derechos en aras de garantizar el orden público –actividad típica, aunque no exclusiva, del llamado Estado Gendarme–, para realizar una*

---

<sup>40</sup> E. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, Temis-Palestra, Bogotá, 2008, p. 143 a 144.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 124.

<sup>42</sup> Cf. Mikhaïl Xifaras, *La propriété. Etude de philosophie du droit*, Puf, Paris, 2004, p. 93-149; Ver también, Paolo Grossi, *La propiedad y las propiedades. Un estudio histórico*, Madrid, Civitas, 1992 y Richard Pipes, *Propiedad y libertad: dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

<sup>43</sup> Cf. Juan Felipe Pinilla, “Propiedad urbana versus Planeación Urbana en Colombia”, en Juan Felipe Pinilla y Mauricio Rengifo (coord.), *La ciudad y el derecho*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2012, p. 265 y siguientes.

intervención más activa, interna esta vez al derecho de propiedad sobre el cual recae<sup>44</sup>, determinando tanto su ejercicio como, y aquí se encuentra la principal transformación, su contenido.

Lo anterior lleva, a manera de consecuencia, a que no sea excesivo afirmar que en la actualidad la propiedad urbana se vincula de una manera especial al principio de legalidad, puesto que el propietario urbano sólo podrá realizar aquello que le sea permitido por el ordenamiento jurídico en un momento determinado y no puede ya, como ocurría antes, hacer todo aquello que no le estuviere expresamente prohibido; se trata de una vinculación de carácter positivo respecto de la jerarquía normativa que determina para el caso concreto el contenido del derecho, todo ello bajo la égida de la necesaria garantía, de estirpe constitucional, del contenido esencial del derecho propiedad<sup>45</sup>.

No cabe duda –y esta es la segunda razón por la cual la posición adoptada por la Sección Primera de esta Corporación en la sentencia de 1999 debe entenderse superada por la Jurisprudencia más reciente, la de 2000– de que al tratarse de un instrumento de validación administrativa de los proyectos urbanísticos, **la licencia de construcción en sí misma entra a engrosar el patrimonio jurídico, y posiblemente económico, de su beneficiario**. En efecto, más allá del hecho de que la licencia de construcción pueda crear el ius aedificandi o simplemente levantar los obstáculos que el ordenamiento jurídico ha impuesto para su ejercicio, lo cierto es que su beneficiario –se reitera, propietario o poseedor del predio que se va a intervenir– **ve engrosado su patrimonio jurídico, ya sea porque se constituyó un derecho a construir en su favor o bien porque al haberse levantado la limitación impuesta por las normas urbanística puede proceder a ejercer su derecho a construir**.

(...)

En tercer y último lugar, la posición que aquí se deja de lado desconoce el carácter de acto administrativo del que goza la licencia de construcción, puesto que atendiendo la noción instrumental, de tinte claramente jurisdiccional, del acto

---

<sup>44</sup> Esta realidad no escapa el análisis de la doctrina; así para Héctor Santaella:

“A pesar de ser un derecho constitucionalmente reconocido y garantizado, la propiedad no es un derecho cualquiera. Además de tener un objeto enteramente determinado por el derecho –a diferencia de lo que sucede con los tradicionales derechos de libertad, la decisión de qué es susceptible de propiedad y cuál es el contenido de este derecho es una determinación que corresponde integralmente al legislador–, la Constitución le encomienda una función social, habilita al legislador para determinar su sentido en cada caso concreto –y, por contera, para determinar el contenido del derecho- y faculta a las autoridades para despojar a los propietarios de su derecho a cambio de una indemnización cuando así lo exijan razones de interés general (como ocurre con el instituto expropiatorio) o para declararlo extinguido sin compensación cuando éste haya sido adquirido mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social (como ocurre con la figura de la extinción del dominio)” (“Notas sobre el concepto y la garantía de la propiedad en la Constitución colombiana”, en Revista de Derecho Privado, U. No. 21, 2011, U. Externado, p. 234).

<sup>45</sup> Cf. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906.

*administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano implica necesariamente que la declaración de la voluntad de la autoridad administrativa produzca efectos jurídicos, esto es que crea, modifica o extinga situaciones jurídicas; en este sentido, si la licencia de construcción es un acto administrativo debe, de manera imperativa, generar efectos en el patrimonio jurídico del beneficiario que, para el caso, son de carácter favorable.*

*En este orden de ideas, se puede afirmar que las características propias de la licencia de construcción son las siguientes: i) Es una expresión del poder de policía urbanístico; ii) Es una autorización previa a la intervención del bien respecto del cual se expide; iii) Es autónoma del derecho de propiedad; iv) Es constitutiva del derecho de desarrollo y construcción del proyecto aprobado; v) Es un acto administrativo favorable; y, vi) Sus efectos influyen en el ejercicio de los derechos colectivos”<sup>46</sup> (Se deja destacado en negrillas y en subrayas).*

Con base en lo expuesto, la Sala estima que le asiste responsabilidad patrimonial al ente territorial demandado porque a causa de su decisión revocó una anterior que había sido favorable a la parte demandante y, como consecuencia de ello, le impidió continuar con la construcción del edificio ‘Los Robles’.

A todo lo anterior se adiciona, como lo advirtió también la Sala en el pronunciamiento antes transcrito, que el ordenamiento jurídico optó por reconocer el carácter constitutivo de la licencia de construcción, mediante el artículo 182 del Decreto-ley 19 de 2012, contentivo del denominado Estatuto Antitrámites, en el cual se dispuso:

*“ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:*

*1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.*

*La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.*

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de abril de 2013, exp. 26.437; M.P. Dr. Mauricio fajardo Gómez.

***“El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma”*** (Negritas por fuera del texto).

Cabe señalar que dentro del acto que confirió la licencia de construcción, la propia entidad expresó que los solicitantes de la licencia, ahora demandantes, cumplieron con el estudio de suelos, el cual fue autorizado por la entidad. Así se extrae del contenido de la Resolución 065 en comento:

***“ARTICULO PRIMERO: Conceder LICENCIA DE CONSTRUCCION a NUEVA ARQUITECTURA LTDA Y ENRIQUEZ quien le ha solicitado en calidad de propietario del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 240-0090198, y localizado en la Carrera 21ª No. 4 – 12 Barrio Los Balcones de la ciudad de pasto para la CONSTRUCCION DE EDIFICIO LOS ROBLES DE CINCO (5) PISOS MAS SEMISOTANO PARQUEADEROS DIECISEIS (16) APARTAMENTOS CUATRO (4) APARTAESTUDIOS Y SALON COMUNAL. En un área de 2410.60 METROS CUADRADOS, con uso de suelo debidamente autorizado por la oficina de Planeación Municipal ...”*** (Se destaca).

Lo anterior fue aceptado por la propia entidad en diversos actos procesales, a saber:

***“... en la fecha en que se realizó la solicitud de licencia de construcción para el Edificio Los Robles, es decir en marzo de 1995, las características del terreno y el estudio de suelos realizado, se ajustaban plenamente a las normas de orden técnico y jurídico que se requerían para su aprobación por parte de Planeación Municipal...”***<sup>47</sup> (Se destaca).

***“Es importante hacer énfasis en que para la época en que se empezó a tramitar la aprobación de la licencia de construcción del Edificio Los Robles, es decir, en marzo de 1995 tal como consta en la prueba documental que obra en el expediente ... no se presentó problema alguno con el uso de suelos que realizó el Ingeniero LAUREANO BOTINA ROSERO, particular contratado por los propietarios del Edificio Los Robles para realizar el correspondiente estudio de suelos sobre el lote ubicado en la carrera 21ª No. 4-12 de esta ciudad.***

(...)

***Así mismo se puede concluir que para la época en que se realizó el estudio, este se ajustaba a los requerimientos técnicos y legales de Planeación Municipal (...)***<sup>48</sup> (Se deja destacado en negrillas y en subrayas).

<sup>47</sup> Contestación de la demanda –Fl. 76 c 1–.

<sup>48</sup> Alegatos de conclusión en primera instancia –Fls. 213 c 1–.

De otro lado, la Subsección en modo alguno comparte el argumento expuesto en el fallo apelado en el sentido de que la decisión de suspender la construcción del Edificio Los Robles fue adoptada por los propios demandantes, de manera voluntaria, incluso antes de la expedición del Decreto 0632 de 1997, pues el acervo probatorio del proceso demuestra todo lo contrario, esto es que el cese de la obra fue consecuencia directa e inmediata de la decisión adoptada por el ente territorial demandado.

También se considera desacertado el argumento del Tribunal de primera instancia al considerar que el daño no era imputable al municipio de Pasto, pues *<<aunque este dio una orden para suspender las construcciones en una zona determinada, los demandantes no probaron que suspendieran su proyecto por esa orden –en realidad la paralización es anterior– ni tampoco probaron que la obra no se reiniciara y culminara por acción directa o indirecta, pero imputable al Municipio>>*.

Lo anterior riñe por completo con lo probado en el proceso, habida consideración de que la obra sí se suspendió por razón y con ocasión de la decisión adoptada por el ente demandado; es más, ello se deduce sin ambages de lo expuesto a lo largo de sus actuaciones por el municipio de Pasto, el cual nunca negó ese hecho, sólo que lo fundamentó en la protección y salvaguarda de los habitantes del sector ante un peligro inminente por la inestabilidad del terreno donde se pretendía construir.

Y como si fuese poco, que en modo alguno lo es, el Tribunal Administrativo a quo también consideró que la “suspensión” de la licencia de construcción –que realmente tuvo un carácter definitivo– no generó, por sí misma, un daño antijurídico; sin embargo, ese señalamiento se opone a todo lo expuesto por esta Sección del Consejo de Estado, pues claramente esa decisión sí produjo en los aquí demandantes una afectación o, mejor, un daño de esa naturaleza.

Ahora bien, dentro de la licencia de construcción se señaló que su vigencia sería de 24 meses a partir de su ejecutoria, previa la presentación y aprobación del proyecto, con los requisitos exigidos por la oficina de Planeación Municipal para ejecutar lo autorizado en la licencia, circunstancia que a juicio de la Sala se

cumplió, pues, de un lado, el artículo 10 del Decreto 1319 de 1993<sup>49</sup> –vigente a la época de los hechos– preveía que <<La ejecución de las obras podrá iniciarse una vez quede ejecutoriado el acto administrativo que concede la licencia o permiso ... >>.

De otro lado, de lo expuesto por la entidad demandada en este proceso se pudo concluir que la parte demandante cumplió a cabalidad los requisitos para obtener la licencia de construcción e iniciar la ejecución del proyecto, tal como quedó expuesto en precedencia.

Se sigue de todo lo expuesto, la revocatoria de la sentencia apelada por cuanto en el presente caso se acreditó la ocurrencia de un daño antijurídico causado a la parte actora, el cual le es atribuible al ente demandado.

Finalmente, se estima necesario precisar que esta misma Sala, mediante sentencia de 20 de mayo de 2015, se pronunció respecto de un asunto relacionado con este litigio, en cuanto se trató del análisis de responsabilidad del municipio de Pasto por los daños causados a los habitantes de un sector a quienes se les afectaron sus viviendas por las deficiencias del terreno; cabe agregar que la ubicación del predio de la parte aquí demandante se encontraba dentro de la zona que en ese otro proceso se consideró como no apta para construir.

En esa primera ocasión, la Subsección encontró demostrada la responsabilidad del ente demandado, con base en lo siguiente:

*“En el presente proceso se encuentra plenamente demostrado que, tras la realización de un procedimiento administrativo, en 1985 se aprobó la licencia de urbanización del barrio Villa Lucía en la ciudad de Pasto (Nariño) a favor de la Constructora Miranda Luna y Compañía Ltda.; de la misma manera, se encuentra acreditado que en el predio que fue objeto de urbanización operó con anterioridad a la construcción una cantera de la cual se extraía arena.*

*Una vez realizada la urbanización, la compañía constructora vendió los predios individualmente y los adquirentes construyeron, entre 1987 y 1997, sus viviendas en los inmuebles adquiridos para lo cual se solicitaron y expidieron, en su mayoría, las respectivas licencias de construcción.*

***Por diversas razones, la zona en la que se ubican las viviendas comenzó a presentar depresiones y subsidencias, las cuales generaron el agrietamiento***

---

<sup>49</sup> “Por el cual se reglamenta la expedición de Licencias de Construcción, Urbanización y Parcelación y de los Permisos de que trata el Capítulo VI de la Ley 9a. de 1989”.

**y la amenaza de ruina de las viviendas de propiedad de los demandantes;** ante tal situación, mediante Decreto No. 190 del 3 de abril de 1998, la Alcaldía Municipal de Pasto declaró la zona como de calamidad pública e instó a los habitantes de las viviendas que allí se encontraban a evacuarlas.

(...).

Pues bien, atendiendo, por un lado, **las omisiones consistentes en no haber realizado el análisis del estudio geotécnico y no haber realizado un seguimiento al cumplimiento de lo allí dispuesto, endilgables a la entidad territorial demandada** y, por el otro, teniendo en cuenta que el artículo 42 del Decreto 1333 de 1986, contenido del Código de Régimen Municipal, le atribuyó al municipio la competencia para ‘... ordenar la suspensión de las obras o explotaciones que afecten la seguridad pública o perjudiquen el área urbana’ y que en vigencia de la Ley 9ª de 1989 **le correspondía imponer las sanciones urbanísticas a que hubiere lugar** en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 de la mencionada Ley 9ª, **resulta pertinente concluir que el municipio de Pasto incurrió en una falla del servicio.**

Frente a lo anterior, si bien es cierto que se podría afirmar que la urbanización Villa Lucía no amenazaba ruina y que, por lo tanto, la entidad territorial demandada no tenía razón alguna para ordenar la suspensión de la obra o imponer las sanciones que hubieren correspondido, no es menos cierto, sin embargo, que el municipio de Pasto sí tenía conocimiento del riesgo al que se encontraban sometidas las edificaciones de dicho barrio; no de otra manera puede entenderse que se le haya solicitado al urbanizador un estudio geotécnico como medida adicional para garantizar la seguridad de las viviendas que se fueren a construir en la urbanización, **cuyo cumplimiento, se reitera, no fue verificado al momento de la ejecución de la obra ni con posterioridad a ella**, aun cuando durante 10 años se otorgaron licencias de construcción que podrían afectar la precaria estabilidad del terreno<sup>50</sup> (Se destaca).

Como puede observarse, la Sala consideró que el municipio de Pasto, en ese otro proceso, incurrió en una falla en el servicio porque no analizó el estudio geotécnico y no realizó un seguimiento al cumplimiento de lo allí dispuesto, ni impuso las sanciones urbanísticas a que había lugar ante la inobservancia de las mismas, cuestión que permitió atribuirle el daño irrogado a los actores al ente demandado, pues con su actuar, puramente omisivo, permitió que se adelantaran edificaciones en un lugar en el que incluso conocía que no era apto para construirse.

Dicho de otra manera, en esa primera ocasión, se responsabilizó patrimonialmente al municipio de Pasto porque permitió edificar, sin que ello se pudiera hacer, en tanto que en este proceso, se precisa, se encuentra comprometida la

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 20 de mayo de 2013. Exp. 25.165. M.P.: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



responsabilidad del mismo municipio porque pese a que no permitió construir, esa decisión la adoptó después de haber autorizado a la parte demandante para que lo hiciera, es decir, luego de que hubiere proferido la licencia urbanística que habilitó a la sociedad actora a llevar a cabo un edificio que luego impidió seguir construyendo.

Así las cosas, es evidente que en este caso se causó un daño antijurídico a la parte actora, pues ella, con fundamento en la licencia urbanística que le fue expedida, inició la ejecución de su proyecto urbanístico, pero luego éste resultó frustrado porque la propia administración impidió la continuidad de la obra, perdiéndose así las inversiones efectuadas en ese proyecto.

## **8.- Indemnización de perjuicios**

### **8.1.- Perjuicios morales**

Se solicitaron a favor tanto del señor Jorge Andrés Lagos Mora, como de la compañía Nueva Arquitectura Ltda., cuya procedencia, en relación con personas jurídicas, ha sido objeto de pronunciamientos por parte de esta Corporación; por ejemplo, en providencia de 2008, la Sala consideró:

*“De modo que, la jurisprudencia, tras negar rotundamente el reconocimiento de perjuicios morales a las personas jurídicas, ha abierto esa posibilidad, haciendo recaer en el juzgador esa decisión con base en el conocimiento de la controversia en cada caso en particular, especialmente en lo relacionado con la esencia y naturaleza del daño no patrimonial alegado y si está ligado o no a aspectos sentimentales y afectivos propios de la condición del ser humano y representados en una aflicción, tristeza o congoja que sólo son propios de éste, y que no se concibe que pueda padecer una persona jurídica.*

*“Es decir, resulta claro que las personas jurídicas no sufren perjuicios morales subjetivos (pretium doloris), porque no pueden experimentar dolor o sufrimiento y menos aún por agresiones a bienes jurídicos extrapatrimoniales que parten de esa subjetividad del individuo físico (la vida, la integridad corporal, o la honestidad, entre otros); sin embargo, a ellas se les reconoce una subjetividad jurídica, gozan de atributos propios de la personalidad y, por ende, son titulares de derechos que pueden considerarse en sentido objetivo como morales y de carácter extrapatrimonial (reputación, el buen nombre, la probidad), los cuales si en alguna manera se les menoscaba, corresponde indemnizar, en cuanto resulten demostrados en el respectivo proceso.*

*“En efecto, cuando se atenta, por ejemplo, contra la reputación o prestigio de la persona jurídica, en menoscabo de la credibilidad de su nombre y de la imagen*

*sobre su modo de ser como sujeto en el tráfico jurídico, sería viable de indemnizar como un perjuicio moral, porque aunque esos valores están al servicio de su objeto y fines económicos, ciertamente trascienden la esfera meramente patrimonial. Igualmente, repárese que el 'buen nombre' es un derecho fundamental de la personalidad sin importar si se trata de una persona natural o de una persona jurídica, cuya protección, por tanto, se encuentra garantizada en el orden constitucional; en efecto, el artículo 15 de la Constitución Política garantiza a todas las personas, sin distinción, el derecho a su buen nombre, el cual el Estado se encuentra en el deber de respetar y hacerlo respetar”<sup>51</sup>.*

La indemnización por este rubro a favor de la parte actora será denegada, toda vez que en el proceso no se acreditó su causación.

## **8.2.- Perjuicios materiales**

La solicitud de perjuicios materiales se efectuó en los siguientes términos:

*“Dentro de los daños y perjuicios materiales, se incluirá:*

*Como lucro cesante causado y futuro, el valor de la instrucción o privación de los ingresos económicos que los estimo en la suma de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300'000.000).*

*Como daño emergente incluyendo el valor del predio, valor de los estudios del proyecto y valor invertido en la construcción, se estiman en la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$250'000.000)”.*

La Sala advierte que las pruebas que reposan en el expediente no permiten determinar, con exactitud, el monto de los perjuicios materiales sufridos por los aquí demandantes, por lo cual se condenará en abstracto y, en consecuencia, se deberá dar trámite al respectivo incidente de liquidación de los perjuicios. Aunque en el proceso obran sendas copias de unos contratos de promesas de compraventas<sup>52</sup>, lo cierto es que no existe un soporte que permita determinar qué montos habría alcanzado a percibir la parte actora como consecuencia de las negociaciones allí convenidas, a lo cual conviene agregar que los propios peritos ni siquiera contaron con la información suficiente para calcular las pérdidas que habría reportado la sociedad demandante.

En este orden de ideas y en los términos del artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, se dictará una condena en abstracto, cuya liquidación se tramitará

---

<sup>51</sup> Expediente 17.031, C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>52</sup> Fls. 36 a 47 c 1.

por incidente en el cual se reconocerá el daño emergente, concepto dentro del cual sólo estará incluido el monto que invirtió la parte actora en la construcción, es decir, aquello directamente relacionado con lo que se alcanzó a edificar, tales como materiales, transporte y mano de obra, pues la inspección judicial que se practicó en el proceso dio cuenta que después del otorgamiento de la licencia, se dio inicio a la ejecución de la obra, la cual, como ya se dijo, quedó inconclusa y lo que allí se invirtió resultó perdido.

La Sala precisa que NO formarán parte de este rubro, los otros dos conceptos solicitados en la demanda por el valor del predio y por el costo de los estudio del proyecto.

En relación con el primer *ítem*, la Subsección estima que la imposibilidad de aprovechar económicamente el predio no es un hecho endilgable a la entidad territorial demandada, pues el daño que aquí se indemniza es el que devino de la revocatoria de una decisión que había sido favorable a los demandantes y por cuya virtud iniciaron un proyecto que después no pudieron continuar, sin que ello pueda o deba confundirse con la imposibilidad material y legal de explotar económicamente el inmueble por razones inherentes al terreno, cuestión que no es atribuible al municipio de pasto, pues obedece a la naturaleza y a las condiciones propias del sector donde está ubicado el lote de terreno.

Del mismo modo, los costos de los trámites previos a la licencia, como lo fue la contratación particular de un estudio de suelos, comportan aspectos necesarios para iniciar el procedimiento administrativo de quien pretendía obtener la licencia de construcción; dicho de otra manera, la parte actora debía incurrir en dichas erogaciones para darle curso a su petición, independientemente de si la misma sería aceptada, o no.

En cuanto al lucro cesante, se cuantificará con base en lo que dejó de percibir la parte demandante por haberse frustrado su proyecto, teniendo en cuenta la prueba que para el efecto se aporte en el trámite incidental en relación con aquellos apartamentos que hubiere realmente comercializado, sin que puedan incluirse aquellos otros inmuebles respecto de los cuales recaía una simple

expectativa de venta, pues frente a esos inmuebles el perjuicio sería incierto y, por ende, eventual<sup>53</sup>.

Por último, se debe advertir que el *quantum* que se llegue a determinar dentro del incidente de liquidación de perjuicios deberá respetar el principio de congruencia de la sentencia, razón por la cual la indemnización no podrá exceder las sumas que se solicitaron en la demanda por cada concepto –daño emergente y lucro cesante– actualizadas a la fecha en que se dicte el auto que apruebe la liquidación de perjuicios.

### **9.- Condena en costas**

Habida cuenta de que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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

### **F A L L A :**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño el 11 de mayo de 2007 y, en su lugar, **DECLÁRASE** administrativa y patrimonialmente responsable al municipio de Pasto de los perjuicios materiales causados al señor Luis Alberto Enríquez Ramos y a la Constructora Nueva Arquitectura Ltda., de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDÉNASE**, en abstracto, al municipio de Pasto, a pagar a la parte actora el valor que se determine en el incidente de perjuicios que se promueva dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, por concepto de perjuicios materiales, **con sujeción a las pautas trazadas la parte motiva de esta providencia.**

---

<sup>53</sup> Sentencia de enero 27 de 2012, exp. 18.754; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

**TERCERO: DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente a su Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**