

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Procede por el daño producido con ocasión de la expedición de un acto administrativo / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Procede por el daño producido con ocasión de la ejecución de un acto administrativo. Operación administrativa**

La fuente del daño, cuya indemnización persigue la parte actora, deviene como consecuencia de la ejecución de un acto administrativo, teniendo en cuenta que, mediante Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, la cual no fue notificada a los interesados, la Alcaldía de Armenia ordenó la “demolición parcial” del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal, que resultó afectado a raíz del terremoto que sacudió a dicha ciudad el 25 de enero de 1999; pero, el predio en mención fue demolido completamente, de modo que la propietaria del inmueble afectado -Empresas Públicas de Armenia, E.P.A.- decidió terminar el contrato de arrendamiento suscrito con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado, “Cooplazas Ltda.”, la cual, a su vez, había subarrendado a la demandante un local comercial, que desapareció también como consecuencia de la demolición, cosa que le habría causado enormes perjuicios a la demandante. Así, es claro que el daño sufrido por la actora habría tenido su génesis en una operación administrativa y, como tal, el resarcimiento de los perjuicios que dicha situación produjo debía intentarse a través de la acción de reparación directa, como en efecto ocurrió en el presente asunto, tal como lo dispone el artículo 86 del C.C.A., al señalar que “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa”

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 86

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia de 12 de diciembre de 1996, exp. 12456

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Término. Cómputo**

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. En el presente asunto, según se desprende de los hechos de la demanda, a raíz del terremoto que sacudió a la ciudad de Armenia el 25 de enero de 1999, la alcaldía municipal, a través de la Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, la cual no fue notificada a los afectados, ordenó la demolición “parcial” del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal; sin embargo, la citada edificación fue demolida completamente el 15 de julio de 1999; por lo tanto, el término de caducidad de la presente acción debe empezar a contabilizarse a partir de la última de las fechas indicadas y, como quiera que la demanda fue instaurada el 16 de abril de 2001, es evidente que ello ocurrió dentro del término de ley.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

**PRUEBAS TRASLADADAS - Proceso de controversias contractuales / PRUEBAS DEL PROCESO CONTRACTUAL TRASLADADAS AL PROCESO**

**CONTENCIOSO - Valor probatorio. Valoración probatoria / DOCUMENTOS CONFRONTADOS CON LOS ORIGINALES - Valor probatorio. Valoración probatoria**

Además de las pruebas solicitadas y aportadas por las partes, la demandante solicitó el traslado de la prueba documental que obra en el proceso de controversias contractuales promovido por Cooplazas Ltda. contra las Empresas Públicas de Armenia, E.P.A., que cursa en el Tribunal Administrativo del Quindío, expediente 1156/2000, pruebas que fueron decretadas por el Tribunal Administrativo del Quindío mediante auto del 3 de abril de 2002 (...). El 8 de mayo de 2002 (...) las pruebas trasladadas fueron incorporadas a este proceso y, según constancia expedida en la misma fecha por el Secretario del citado Tribunal, los documentos trasladados corresponden a copias que fueron confrontadas con sus respectivos originales; así las cosas, aquéllos podrán valorarse en este asunto, máxime que, en la contestación de la demanda, la accionada Empresas Públicas de Armenia, E.P.A. coadyuvó las pruebas solicitadas por la parte actora (...) y muchos de tales documentos fueron suscritos por las demandadas

**DECLARACION DE EXISTENCIA DE UNA SITUACION DE DESASTRE - Regulación normativa**

El Decreto 919 del 1 de mayo de 1989 (...) expedido por el Presidente de la República, dispone, en su artículo 19, que éste declarará, mediante decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, que se clasificará según su magnitud y efectos como nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal. Además, conforme al artículo 32 de la misma codificación, los alcaldes de los municipios comprendidos dentro las áreas geográficas determinadas en la declaratoria de una situación de desastre podrán ordenar, mediante resolución motivada que será notificada al dueño, poseedor o tenedor del respectivo inmueble, dentro de los 3 días siguientes a la fecha de su expedición, la demolición de toda edificación que amenace ruina o que, por su estado de deterioro, ponga en peligro la seguridad de los habitantes; sin embargo, en casos de “especial urgencia”, dicha resolución –dice la norma en cita–“podrá advertir expresamente que ella se llevará a cabo en forma inmediata, caso en el cual no se procederá a notificación alguna, sino que simplemente copia de la resolución se fijará en la misma fecha de su expedición durante diez días hábiles, en el despacho de la alcaldía respectiva” y, por consiguiente, “el interesado podrá ejercer las acciones contencioso administrativas a que haya lugar dentro del término previsto en el Código Contencioso Administrativo, contado desde la fecha en que se haya efectuado la demolición”. A lo anterior se suma, por una parte, que el artículo 33 del mismo decreto señala que, cuando por circunstancias de especial urgencia se haya prescindido del régimen de notificación y recursos en la vía gubernativa, la autoridad podrá proceder a la demolición de manera inmediata y, por otra, que según el parágrafo del artículo en mención la competencia para ordenar y ejecutar la demolición podrá delegarse por los alcaldes en cualquier autoridad pública municipal. Con fundamento en lo anterior y en virtud de los hechos acaecidos en la ciudad de Armenia el 25 de enero de 1999, el Presidente de la República expidió el Decreto 182 del 26 de los mismos mes y año, por medio del cual declaró la existencia de una situación de desastre nacional en varios municipios del Departamento del Quindío y dispuso, en el artículo segundo, que se aplicara el régimen normativo especial para situaciones de desastre.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 919 DE 1989 - ARTICULO 19 / DECRETO 919 DE 1989 - ARTICULO 32 / DECRETO 919 DE 1989 - ARTICULO 33 / DECRETO 182 DE 1989

**DECLARACION DE EXISTENCIA DE UNA SITUACION DE DESASTRE - Demolición inmediata de toda edificación o construcción que amenace ruina o ponga en peligro la seguridad y salubridad públicas / DECLARACION DE EXISTENCIA DE UNA SITUACION DE DESASTRE - Terremoto que afectó al departamento de Quindío. Demolición de edificio donde funcionaba la plaza de mercado central de Armenia**

A raíz de las facultades conferidas en los decretos mencionados, el Alcalde del Municipio de Armenia expidió el Decreto 016 del 26 de enero de 1999, por medio del cual ordenó la demolición inmediata de toda edificación o construcción que amenazara ruina o que, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad y la tranquilidad públicas, de acuerdo con el inventario y concepto técnico rendido por la Comisión Técnica creada para tal propósito (...) el conjunto de disposiciones que entraron a regular la situación generada por el desastre natural que afectó al Departamento del Quindío, más concretamente a la ciudad de Armenia, y los conceptos en los que varias de aquéllas se fundaron indicaban, con toda claridad, que la única medida procedente era la demolición inmediata del inmueble, pues el estado de ruina en el que quedó ponía en riesgo la seguridad y la vida de todas las personas y, como tal, en ese sentido estuvieron encaminadas las decisiones que ordenaron su demolición, de modo que éstas no sólo resultaban procedentes, sino que, además, fueron justas y necesarias. (...) ninguna irregularidad se observa en este caso a cargo de la Alcaldía de Armenia, pues, como quedó demostrado, la demolición del inmueble, donde funcionaba la plaza de mercado municipal, era una medida necesaria, a fin de salvaguardar y proteger la vida de las personas; además, debe quedar claro que no se violó el debido proceso de las personas que resultaron afectadas con la medida, teniendo en cuenta que las resoluciones que la ordenaron no requerían de notificación alguna, sólo que fueran fijadas en el respectivo despacho durante el término indicado (10 días hábiles), lo cual está acreditado en el proceso.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 016 DE 1999

**DEMOLICION DE LA PLAZA DE MERCADO CENTRAL DE ARMENIA - Los actos administrativos que ordenaron la demolición del inmueble afectado por terremoto se expidieron conforme a la ley / DEMOLICION DE LA PLAZA DE MERCADO CENTRAL DE ARMENIA - No se configuró una operación administrativa ilegal / CASOS DE ESPECIAL URGENCIA - Demolición de inmuebles que amenazan ruinas. Regulación normativa / REGIMEN DE NOTIFICACIONES - En casos de especial urgencia no resulta procedente su aplicación**

Para la Sala es claro que los actos administrativos que ordenaron la demolición del inmueble afectado con el terremoto se profirieron con estricto apego a la ley y, por lo mismo, no se configuró una operación administrativa ilegal, por el hecho de que se hubiera prescindido del régimen de notificaciones, como lo asegura infundadamente el demandante, pues, como se vio, el ordenamiento legal no solo autorizaba sino que, además, exigía que en casos de "especial urgencia", esto es, cuando el inmueble afectado amenazara ruina o, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad de los habitantes –artículo 32 del Decreto 919 del 1 de mayo de 1989-, se ordenara su demolición, señalando expresamente que dicha medida se adoptaría en forma inmediata, caso en el cual no resultaba procedente

notificación alguna y bastaba con que la resolución permaneciera fijada durante 10 días hábiles en el despacho de la alcaldía respectiva, como en efecto ocurrió con las resoluciones que ordenaron la demolición del inmueble

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 919 DE 1989 - ARTICULO 32

**DOCUMENTOS APORTADOS EN COPIA SIMPLE - Valor probatorio. Valoración probatoria / COPIAS SIMPLES DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO - No pueden ser valorados. No fueron allegados con la prueba trasladada**

Según la demanda, como consecuencia de la demolición del edificio donde funcionaba la plaza de mercado municipal, la propietaria del inmueble afectado revocó el contrato de arrendamiento celebrado con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado, "Cooplazas Ltda.", la cual, a su vez, había subarrendado a la actora el local comercial identificado con el número 12016. Al respecto, cabe señalar que los documentos que obran a folios 53 a 62 y 67 a 70 del cuaderno 1, aportados con la demanda, a través de los cuales la parte actora pretende acreditar los citados contratos de arrendamiento, obran en copia simple y, por lo mismo, conforme al artículo 254 del C. de P.C. carecen de valor probatorio, máxime cuando no fueron allegados con la prueba trasladada. En todo caso, es dable señalar que la demolición justificada del inmueble mencionado implicó no sólo la desaparición de la "Plaza de Mercado Central de Armenia", sino la del local 12016 que la actora habría arrendado a "Cooplazas Ltda.", en el que ella desarrollaba su actividad comercial y, por lo mismo, ninguna responsabilidad cabe en este caso a las Empresas Públicas de Armenia, E.P.A.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 254

#### **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 63001-23-31-000-2001-00369-01(25877)**

**Actor: ANA MARIA OSSA DE GUTIERREZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA Y EMPRESAS PUBLICAS DE ARMENIA-E.P.A.-**

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 31 de julio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que decidió lo siguiente:

“Primero: Niéganse las pretensiones de la demanda.

“Segundo: Sin costas por disposición legal (Art. 5 Ley 446 de 1998)” (folios 262 a 285, cuaderno 3).

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 La demanda

El 16 de abril de 2001, la señora Ana María Ossa de Gutiérrez, en ejercicio de la acción de reparación directa y mediante apoderado judicial, solicitó que se declarara responsables al Municipio de Armenia y a la entidad Empresas Públicas de Armenia, E.P.A., por haberse extralimitado en el ejercicio de sus funciones, al ordenar, el primero, la demolición total del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal y disponer, la segunda, la terminación unilateral del contrato de arrendamiento celebrado con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado “Cooplazas Ltda.”

Manifestó que, el 22 de septiembre de 1997, la mencionada Empresas Públicas arrendó a la citada cooperativa el inmueble de su propiedad, denominado “Plaza de Mercado Central de Armenia”. Dicha cooperativa, a su vez, el 1 de octubre de 1997, subarrendó a la actora el local comercial 12016, con un plazo de dos años, el cual fue destinado a la venta de mercancías, actividad en la cual devengaba ingresos mensuales de \$1'900.000 y que se vio interrumpida el 25 de enero de 1999, a raíz del terremoto que sacudió a la ciudad de Armenia.

Dentro de las medidas implementadas para superar la crisis desatada por el movimiento telúrico, la Alcaldía de Armenia, mediante Decreto 016 del 26 de enero de 1999, dictó las disposiciones necesarias para conjurar la crisis y entre ellas, ordenó conformar una comisión técnica que evaluara el estado de las edificaciones que amenazaran ruina y constituyeran un peligro para los habitantes;

además, delegó en los inspectores de policía la facultad de ordenar las demoliciones a que hubiera lugar.

Fue así como a través de la Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, el Inspector Quinto Municipal de Policía y Tránsito de Armenia, una vez conoció el concepto de la “Comisión Técnica Integrada”, dispuso la demolición “parcial” de la Plaza de Mercado Central de Armenia y, como tal, ordenó las medidas necesarias para la preservación y reconstrucción del edificio, declarado monumento nacional, mediante Decreto 1802 del 19 de octubre de 1995, proferido por la Presidencia de la República.

No obstante, la citada edificación fue demolida completamente el 15 de julio de 1999, contrariando lo dispuesto en la precitada Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, que ordenó que la demolición fuera sólo parcial. Como consecuencia de lo anterior, la demandada Empresas Públicas de Armenia, E.P.A. dispuso, mediante Resolución 0616 del 14 de mayo de 1999, la terminación unilateral del contrato de arrendamiento celebrado con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado, “Cooplazas Ltda.”, con el agravante de *“que nunca se vinculó a los arrendatarios, ni subarrendatarios de los locales, violando con ello su derecho de defensa, ya que el citado acto administrativo no fue publicado con arreglo a las normas administrativas”*.

Con la demolición arbitraria de la plaza de mercado, desapareció el establecimiento de comercio de la demandante y, por ende, la fuente de sus ingresos, lo que le produjo enormes perjuicios, que fueron estimados en el equivalente a 1000 gramos de oro, los morales y, en \$45'600.000, los materiales, en la modalidad de lucro cesante (folios 1 a 11, cuaderno 1).

## **1.2 Admisión de la demanda**

El 15 de mayo de 2001, el Tribunal Administrativo del Quindío admitió la demanda y ordenó la notificación del auto admisorio a las accionadas y al Ministerio Público (folio 73, cuaderno 1).

1.2.1 La accionada Empresas Públicas de Armenia solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, en consideración a que, si bien era la propietaria

del inmueble donde funcionaba la "Plaza de Mercado Central de Armenia", nada tuvo que ver con su demolición, a lo cual se agrega que, al desaparecer el edificio mencionado, se extinguió el objeto del contrato de arrendamiento celebrado con "Cooplazas Ltda." y, por consiguiente, el que ésta celebró con la actora sobre el local comercial 12016 (folios 96 a 101, cuaderno 1).

1.2.2 El Municipio de Armenia se opuso a las pretensiones de la demanda; en primer lugar, porque la actora no acreditó la propiedad del establecimiento de comercio que habría resultado afectado con la demolición del edificio donde funcionaba la plaza de mercado de Armenia, pues el certificado de la Cámara de Comercio, que obra en el expediente, alude a la cancelación de la matrícula del establecimiento de comercio que funcionaba en el local 12016, pero nada dice acerca de quién era su propietario; y, en segundo lugar, porque la demolición total del inmueble era necesaria y resultaba menos gravosa que cualquier otra medida. Manifestó que, si bien mediante Resolución 2227 del 13 de abril de 1999 ordenó la demolición parcial del inmueble afectado con el terremoto, posteriormente y a raíz de un informe de la comisión técnica designada para tal efecto, se dispuso su demolición total mediante Resolución 3737 del 17 de junio de 1999.

Aseguró que no se violó el debido proceso de las personas afectadas con la demolición, teniendo en cuenta que la Administración siguió estrictamente lo dispuesto por el Decreto 919 de 1989, prueba de ello es que la Procuraduría General de la Nación, mediante providencia del 2 de octubre de 2000, se abstuvo de abrir investigación disciplinaria contra el alcalde municipal. Propuso las excepciones que denominó: *i)* fuerza mayor, pues el terremoto afectó gravemente las estructuras de varias edificaciones, que debieron ser demolidas por recomendación de expertos en la materia, a fin de preservar la vida de las personas; *ii)* indebida escogencia de la acción, toda vez que la demolición de la galería fue ordenada mediante las resoluciones 2227 y 3737 del 13 de abril y del 17 de junio de 1999, proferidas por la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito de Armenia y, por lo mismo, la acción idónea era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa; *iii)* falta de integración del litisconsorcio necesario, por cuanto la demolición de las edificaciones que amenazaban ruina fue realizada por el INVÍAS, de tal suerte que dicha entidad debió ser vinculada al proceso y *iv)* indebida acumulación de pretensiones, habida cuenta que el actor formuló unas que nada tenían que ver con la demolición de la edificación, pues pidió que se le indemnizaran los perjuicios causados con la

terminación unilateral del contrato de arrendamiento celebrado con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado "Cooplazas Ltda." (folios 108 a 121, cuaderno 1).

1.2.3 Mediante escrito visible a folios 202 a 212 del cuaderno 1, el actor pidió que se declararan no probadas las excepciones propuestas por el Municipio de Armenia.

### **1.3 Alegatos de conclusión en primera instancia**

Practicadas las pruebas decretadas, el 28 de abril de 2003 el Tribunal Administrativo del Quindío corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folios 218 a 220, 230, cuaderno 1).

1.3.1 La parte actora solicitó que se accediera a las pretensiones de la demanda, en atención a que se encontraba acreditada una falla en la prestación del servicio, imputable a las demandadas, toda vez que, de un lado, la Alcaldía de Armenia, sin tener competencia para ello y so pretexto de una amenaza de ruina, demolió totalmente el inmueble donde funcionaba la Plaza de Mercado Central de Armenia y, del otro, porque la demandada Empresas Públicas de Armenia, E.P.A., en su condición de arrendadora del inmueble afectado, no ejerció acción alguna para impedir la demolición del edificio, de tal suerte que ambas entidades están llamadas a responder por los daños y perjuicios causados a la actora (folios 250 a 258, cuaderno 1).

1.3.2 La entidad denominada Empresas Públicas de Armenia, E.P.A. pidió que se desestimaran las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que la demolición de la plaza de mercado era necesaria para salvaguardar la vida de las personas, pues el edificio amenazaba con derrumbarse. Aseguró que, a pesar de ser la propietaria del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado, no tuvo participación alguna en su demolición y que la única medida que adoptó consistió en expedir la resolución por medio de la cual dio por terminado el contrato de arrendamiento celebrado con "Cooplazas Ltda.", pues, con la demolición de la edificación, desapareció el objeto de dicho contrato (folios 231 a 235, cuaderno 1).



1.3.3 El Municipio de Armenia solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, en consideración a que las pruebas que militan en el proceso indican que la demolición del inmueble, donde funcionaba la plaza de mercado municipal, era una medida necesaria, pues la edificación amenazaba ruina y, por ende, la vida de las personas, tal como lo concluyeron varios dictámenes de expertos en la materia, de modo que no se trató de una medida caprichosa, arbitraria e inconsulta, como lo asegura infundadamente el demandante (folios 236 a 245, cuaderno 1).

1.3.4 El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por estimar que las medidas que adoptó la Administración eran necesarias y convenientes. Si bien se acreditó en el proceso que la edificación demolida había sido declarada patrimonio histórico, el estado en el que quedó después del terremoto puso en riesgo la seguridad de las personas y, por esa razón, debió demolerse. Agregó que no se violó el debido proceso de quienes resultaron afectados con dicha medida, toda vez que, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 919 de 1989, en casos de urgencia, la demolición procede de manera inmediata, sin que medie notificación alguna y basta que la resolución que la ordena se fije en el despacho de la alcaldía durante 10 días, como en efecto se hizo en este caso (folios 246 a 249, cuaderno 1).

#### **1.4 La sentencia recurrida**

Mediante sentencia del 31 de julio de 2003, el Tribunal Administrativo del Quindío negó las pretensiones de la demanda, en consideración a que no se configuró una operación administrativa irregular, pues la demolición de la plaza de mercado municipal se realizó con estricto apego a la normatividad vigente para ese entonces, prueba de ello es que la Administración expidió los correspondientes actos administrativos, a través de los cuales ordenó dicha medida, decisiones que, por lo especial de la situación, prescindieron del régimen de notificaciones y, por lo mismo, de la posibilidad de recurrirlas en la vía gubernativa, *“porque era OBLIGACIÓN LEGAL INELUDIBLE DEL ALCALDE MUNICIPAL DE ARMENIA proceder de manera urgente a salvaguardar la vida e integridad de los habitantes del municipio, amenazadas por el eventual derrumbamiento de las edificaciones arruinadas por el terremoto”*.

A juicio del Tribunal, la causa del daño, cuya indemnización se reclama, fue la ejecución irregular y anticipada del acto administrativo mediante el cual se ordenó la demolición parcial del inmueble donde funcionaba el establecimiento de comercio de propiedad de la actora; sin embargo, ninguna actuación irregular se configuró en este caso por parte de la Administración, pues el estado de ruina en el que quedó el edificio, después del terremoto, obligaba a implementar medidas como aquella (folios 262 a 285, cuaderno 2).

### **1.5 Del recurso de apelación**

Dentro del término legal, el apoderado de la parte actora formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior, a fin de que la misma fuera revocada y se accediera a las pretensiones de la demanda, por estimar que, en el *sub lite*, se encuentra acreditada la responsabilidad de las accionadas y los daños y perjuicios causados a la demandante, por haberse extralimitado en el ejercicio de sus funciones, al ordenar la demolición total del inmueble mencionado y disponer la terminación unilateral del contrato de arrendamiento celebrado con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado "Cooplazas Ltda.", cuando lo cierto es que la Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, proferida por el Inspector Quinto Municipal de Policía y Tránsito de Armenia, ordenó que la edificación afectada fuera demolida sólo parcialmente, toda vez que la misma no amenazaba ruina, como erradamente lo sostuvo el Tribunal.

### **1.6 Alegatos de conclusión en segunda instancia**

1.6.1 Por auto del 10 de septiembre de 2003, el Tribunal Administrativo del Quindío concedió el recurso de apelación formulado por el actor contra la sentencia anterior (folio 290, cuaderno 3) y, mediante auto del 7 de noviembre del mismo año, el Consejo de Estado admitió el recurso (folio 296, cuaderno 3).

1.6.2 El 28 de noviembre de 2003, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 299, cuaderno 3).

1.6.3 La parte actora solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y se accediera a las pretensiones de la demanda, por estimar que se encuentra acreditada la actuación irregular de la Administración (folios 299 a 305, cuaderno 3).

1.6.4 Los demás guardaron silencio (folio 306, cuaderno 3).

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Competencia de la Sala

La Sala es competente para conocer del presente asunto, por virtud del recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 31 de julio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor fue de \$45'600.000, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, y la cuantía mínima exigida por la ley, en el año 2.001<sup>1</sup>, para que un proceso fuera de doble instancia, en acción de reparación directa, era de \$26'390.000<sup>2</sup>.

Para la Sala, tal como lo sostuvo el Tribunal, la fuente del daño, cuya indemnización persigue la parte actora, deviene como consecuencia de la ejecución de un acto administrativo, teniendo en cuenta que, mediante Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, la cual no fue notificada a los interesados, la Alcaldía de Armenia ordenó la “demolición parcial” del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal<sup>3</sup>, que resultó afectado a raíz del terremoto que sacudió a

---

<sup>1</sup> La demanda fue instaurada el 16 de abril de 2001

<sup>2</sup> Decreto 597 de 1988

<sup>3</sup> Si bien en los hechos de la demanda nada se dijo, se encuentra acreditado en el plenario que, además de la Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, la Inspección Quinta de Policía y Tránsito de Armenia, expidió la

dicha ciudad el 25 de enero de 1999; pero, el predio en mención fue demolido completamente, de modo que la propietaria del inmueble afectado -Empresas Públicas de Armenia, E.P.A.- decidió terminar el contrato de arrendamiento suscrito con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado, "CooPlazas Ltda.", la cual, a su vez, había subarrendado a la demandante un local comercial, que desapareció también como consecuencia de la demolición, cosa que le habría causado enormes perjuicios a la demandante.

Así, es claro que el daño sufrido por la actora habría tenido su génesis en una operación administrativa y, como tal, el resarcimiento de los perjuicios que dicha situación produjo debía intentarse a través de la acción de reparación directa, como en efecto ocurrió en el presente asunto, tal como lo dispone el artículo 86 del C.C.A., al señalar que "*La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa*" (se resalta).

A propósito, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la operación administrativa es un conjunto de actuaciones materiales o hechos tendientes a la ejecución de una actuación administrativa<sup>4</sup>; asimismo, la jurisprudencia señala que pueden presentarse distintas situaciones que dan lugar a la configuración de una operación administrativa, entre ellas, la ejecución anticipada de un acto administrativo, que se presenta cuando éste no es notificado debidamente, o por falta de notificación, o cuando la ejecución del acto se produce antes de quedar en firme la decisión que desata el recurso interpuesto en su contra, es decir, cuando la Administración ejecuta materialmente un acto administrativo que no ha cumplido con las exigencias previstas en el artículo 64 del C.C.A.<sup>5</sup>, lo cual genera una conducta ilegal, cuyos perjuicios pueden perseguirse a través del ejercicio de la acción de reparación directa<sup>6</sup>.

---

Resolución 3737 del 17 de junio de 1999 (folios 116 a 118, cuaderno 2), que ordenó la demolición total de la edificación donde funcionaba la "Plaza de Mercado Central de Armenia".

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de diciembre de 1996, expediente 12.456

<sup>5</sup> Artículo 64 del C.C.A.- Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de febrero de 2001, expediente 13.344

## **2.2 Caducidad de la acción**

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u *operación administrativa* o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

En el presente asunto, según se desprende de los hechos de la demanda, a raíz del terremoto que sacudió a la ciudad de Armenia el 25 de enero de 1999, la alcaldía municipal, a través de la Resolución 2227 del 13 de abril de 1999, la cual no fue notificada a los afectados, ordenó la demolición “parcial” del inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal; sin embargo, la citada edificación fue demolida completamente el 15 de julio de 1999; por lo tanto, el término de caducidad de la presente acción debe empezar a contabilizarse a partir de la última de las fechas indicadas y, como quiera que la demanda fue instaurada el 16 de abril de 2001, es evidente que ello ocurrió dentro del término de ley.

## **2.3 Caso concreto y análisis probatorio**

### **2.3.1 Pruebas trasladadas**

Además de las pruebas solicitadas y aportadas por las partes, la demandante solicitó el traslado de la prueba documental que obra en el proceso de controversias contractuales promovido por Cooplazas Ltda. contra las Empresas Públicas de Armenia, E.P.A., que cursa en el Tribunal Administrativo del Quindío, expediente 1156/2000, pruebas que fueron decretadas por el Tribunal Administrativo del Quindío mediante auto del 3 de abril de 2002 (folios 218 a 220, cuaderno 1).

El 8 de mayo de 2002 (folio 179, cuaderno 2), las pruebas trasladadas fueron incorporadas a este proceso y, según constancia expedida en la misma fecha por el Secretario del citado Tribunal, los documentos trasladados corresponden a copias que fueron confrontadas con sus respectivos originales; así las cosas, aquéllos podrán valorarse en este asunto, máxime que, en la

contestación de la demanda, la accionada Empresas Públicas de Armenia, E.P.A. coadyuvó las pruebas solicitadas por la parte actora (folio 100, cuaderno 2), y muchos de tales documentos fueron suscritos por las demandadas.

Pues bien, de conformidad con el certificado de la Cámara de Comercio de Armenia, visible a folio 71 del cuaderno 1, el 23 de mayo de 2000 la señora Ana María Ossa de Gutiérrez canceló la matrícula mercantil del establecimiento de comercio denominado "*PUESTO ANA MARÍA OSSA DE GUTIÉRREZ*", que funcionaba en el local 12016 de la "Plaza Central de Mercado", documento que, a juicio de la Sala y a diferencia de lo sostenido por el Municipio de Armenia, resulta suficiente para acreditar que dicha señora era la propietaria del citado establecimiento de comercio, que desapareció con la demolición del inmueble donde funcionaba, a raíz del terremoto ocurrido en la ciudad de Armenia el 25 de enero de 1999, de modo que aquélla se encuentra legitimada para comparecer en calidad de demandante.

Se encuentra acreditado, asimismo, que a raíz del terremoto mencionado, el cual constituye un hecho notorio, el inmueble donde funcionaba la Plaza de Mercado Central resultó fuertemente averiado, tal como lo indican el informe suscrito por el arquitecto Gustavo Enrique Ayala Tamayo (folios 31 a 35 del cuaderno 2), el informe de la evaluación practicada a la edificación por un grupo de ingenieros civiles estructurales (folios 44 y 45, cuaderno 2) y el informe de evaluación estructural de la Galería Central de Armenia, elaborado por la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Cauca (folios 102 a 105, cuaderno 2).

El Decreto 919 del 1 de mayo de 1989, "*por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones*", expedido por el Presidente de la República, dispone, en su artículo 19, que éste declarará, mediante decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, que se clasificará según su magnitud y efectos como nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal.

Además, conforme al artículo 32 de la misma codificación, los alcaldes de los municipios comprendidos dentro las áreas geográficas determinadas en la declaratoria de una situación de desastre podrán ordenar, mediante resolución motivada que será notificada al dueño, poseedor o tenedor del respectivo inmueble, dentro de los 3 días siguientes a la fecha de su expedición, la

demolición de toda edificación que amenace ruina o que, por su estado de deterioro, ponga en peligro la seguridad de los habitantes; sin embargo, en casos de “especial urgencia”, dicha resolución –dice la norma en cita– *“podrá advertir expresamente que ella se llevará a cabo en forma inmediata, caso en el cual no se procederá a notificación alguna, sino que simplemente copia de la resolución se fijará en la misma fecha de su expedición durante diez días hábiles, en el despacho de la alcaldía respectiva”* y, por consiguiente, *“el interesado podrá ejercer las acciones contencioso administrativas a que haya lugar dentro del término previsto en el Código Contencioso Administrativo, contado desde la fecha en que se haya efectuado la demolición”*.

A lo anterior se suma, por una parte, que el artículo 33 del mismo decreto señala que, cuando por circunstancias de especial urgencia se haya prescindido del régimen de notificación y recursos en la vía gubernativa, la autoridad podrá proceder a la demolición de manera inmediata y, por otra, que según el párrafo del artículo en mención la competencia para ordenar y ejecutar la demolición podrá delegarse por los alcaldes en cualquier autoridad pública municipal.

Con fundamento en lo anterior y en virtud de los hechos acaecidos en la ciudad de Armenia el 25 de enero de 1999, el Presidente de la República expidió el Decreto 182 del 26 de los mismos mes y año, por medio del cual declaró la existencia de una situación de desastre nacional en varios municipios del Departamento del Quindío y dispuso, en el artículo segundo, que se aplicara el régimen normativo especial para situaciones de desastre.

A raíz de las facultades conferidas en los decretos mencionados, el Alcalde del Municipio de Armenia expidió el Decreto 016 del 26 de enero de 1999, por medio del cual ordenó la demolición inmediata de toda edificación o construcción que amenazara ruina o que, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad y la tranquilidad públicas, de acuerdo con el inventario y concepto técnico rendido por la Comisión Técnica creada para tal propósito; además, a través de este mismo decreto, el Alcalde delegó en los Inspectores de Policía la facultad de ordenar las demoliciones a que hubiere lugar, mientras que su ejecución fue delegada al Secretario de Infraestructura y Valorización Municipal. A su turno, el artículo cuarto dispuso que la copia de la resolución que ordena la demolición fuera fijada en la sede de la alcaldía municipal, por el término de 10 días hábiles.

Al respecto, el informe de evaluación sobre el estado en que quedó el edificio donde funcionaba la “Plaza de Mercado Central de Armenia”, suscrito el 6 de febrero de 1999 por los ingenieros civiles estructurales Arturo Naranjo Vélez, Michel Bolaños, Eduardo Palacios y William Castillo, concluyó que:

“La estructura presenta desprendimiento del concreto de recubrimiento, tanto en vigas como en la unión (nudos) de éstas y las columnas, así como asentamientos producidos por ampliaciones exageradas de las cargas por el terremoto.

“Este modelo estructural no cumple las exigencias de la norma Sismo-Resistente NSR-98, y de aceptar su reparación ajustándola a estas normas, la administración municipal se vería enfrentada a un gasto más alto que una solución encaminada a una construcción nueva.

(...)

“La circunstancia referida nos permite afirmar que la mejor solución a las galerías de Armenia debería ser su demolición y nueva construcción” (se resalta) (folios 44 y 45, cuaderno 2).

Por su parte, la Sociedad “Camco Ltda., Ingenieros y Arquitectos” realizó una inspección ocular al inmueble donde funcionaba la plaza de mercado municipal y, mediante escrito del 9 de febrero de 1999 dirigido al Alcalde de Armenia, concluyó que:

“Nuestra recomendación es demoler estas construcciones, ya que las personas que allí trabajan corren el peligro de perder sus vidas, ante un posible colapso de la estructura” (se resalta) (folios 113 y 114, cuaderno 2).

También la Sociedad Colombiana de Ingenieros, por solicitud del Ministerio de Cultura, rindió el siguiente concepto:

“El sismo del 25 de enero de 1999 afectó severamente la estructura del Mercado Público de Armenia que se encontraba ya altamente deteriorada por sismos anteriores, pero principalmente por el alto grado de corrosión de las armaduras.

“En el estado actual la estructura del Mercado Público de Armenia es incapaz de resistir un nuevo sismo de las características del presentado el pasado 25 de enero de 1999.

(...)

“Por todo lo expuesto, que incluye fundamentalmente evaluación de las condiciones estructurales del inmueble y la apreciación pragmática de que los posibles costos de rehabilitación pueden



alcanzar un nivel injustificable, es nuestra conclusión recomendar la demolición del Mercado Público de Armenia" (se resalta) (folios 146 a 150, cuaderno 2).

El 2 de marzo de 1999, la Comisión Técnica designada por la Alcaldía de Armenia, integrada por el Secretario de Infraestructura y Valorización, el Director del Departamento Administrativo de Planeación y Evaluación, el Presidente de la Sociedad de Ingenieros del Quindío y un Representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, Seccional Quindío, formuló la siguiente recomendación:

"Estudiados y analizados los conceptos anteriormente anotados, esta comisión se permite recomendar a la Alcaldía del Municipio de Armenia la demolición de las edificaciones consideradas en el estudio estructural realizado por la Universidad del Cauca:

"Pabellón de Carnes

"Comisaría Central (edificio de 5 pisos)

"Pabellón de verduras y mercancías" (folios 122 y 123, cuaderno 2).

Conforme a la normatividad a la que se hizo alusión anteriormente y a los distintos informes acabados de citar, el 3 de abril de 1999 la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito de Armenia ordenó, mediante resolución 2227 de esa misma fecha, que se demolieran inmediatamente los pabellones de carnes, verduras y mercancías y la comisaría central, "*por encontrarse en avanzado estado de deterioro y amenazando ruina*", quedando a salvo, en ese momento, el pabellón de granos. Como sustento de la decisión, la citada resolución sostuvo:

"Analizando la actuación procesal en conjunto como son todos los estudios realizados sobre dicha edificación es necesario concluir, que de esta forma es deber de la administración municipal tomar las medidas necesarias para proteger la vida y el patrimonio de las personas que hacen uso de la plaza de mercado de la ciudad y de aquellas que transitan o residen por dicho sector; que no es dable para la administración abstenerse de demoler una edificación que por su alto estado de deterioro pueda representar peligro inminente.

(...)

"Que de dicha situación se desprende la necesidad de ordenar la demolición de obra de la construcción indicada anteriormente, ya que al amenazar con ruina pone en peligro la seguridad y tranquilidad pública de todos los habitantes del municipio" (se resalta) (folios 85 a 89, cuaderno 2).

Según el informe secretarial de la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito de Armenia, Departamento del Quindío (folio 113, cuaderno 2), la anterior

resolución permaneció fijada en dicha dependencia desde el 12 hasta el 23 de abril de 1999.

Posteriormente y a raíz de un informe suscrito el 26 de abril de 1999 por la mencionada Comisión Técnica (folio 119, cuaderno 2), la Inspección Quinta Municipal de Policía y Tránsito de Armenia, mediante Resolución 3737 del 17 de junio de 1999, ordenó la demolición inmediata del “pabellón de granos”, por su avanzado estado de deterioro y amenaza de ruina (folios 116 a 118, cuaderno 2), con lo cual se completó la demolición total de la edificación donde funcionaba la “Plaza de Mercado Central de Armenia”, resolución que permaneció fijada en el citado despacho desde el 17 hasta el 30 de junio de 1996, según constancia visible a folio 122 del cuaderno 2. Así, el 15 de julio de 1999, a las 3 de la tarde, se dio cumplimiento a la resolución acabada de mencionar y se procedió a la demolición total de la citada edificación (folio 121, cuaderno 2).

Ahora bien, el conjunto de disposiciones que entraron a regular la situación generada por el desastre natural que afectó al Departamento del Quindío, más concretamente a la ciudad de Armenia, y los conceptos en los que varias de aquéllas se fundaron indicaban, con toda claridad, que la única medida procedente era la demolición inmediata del inmueble, pues el estado de ruina en el que quedó ponía en riesgo la seguridad y la vida de todas las personas y, como tal, en ese sentido estuvieron encaminadas las decisiones que ordenaron su demolición, de modo que éstas no sólo resultaban procedentes, sino que, además, fueron justas y necesarias.

Para la Sala es claro que los actos administrativos que ordenaron la demolición del inmueble afectado con el terremoto se profirieron con estricto apego a la ley y, por lo mismo, no se configuró una operación administrativa ilegal, por el hecho de que se hubiera prescindido del régimen de notificaciones, como lo asegura infundadamente el demandante, pues, como se vio, el ordenamiento legal no solo autorizaba sino que, además, exigía que en casos de “especial urgencia”, esto es, cuando el inmueble afectado amenazara ruina o, por su estado de deterioro, pusiera en peligro la seguridad de los habitantes –artículo 32 del Decreto 919 del 1 de mayo de 1989-, se ordenara su demolición, señalando expresamente que dicha medida se adoptaría en forma inmediata, caso en el cual no resultaba procedente notificación alguna y bastaba con que la resolución permaneciera fijada durante 10 días hábiles en el despacho de la alcaldía

respectiva, como en efecto ocurrió con las resoluciones que ordenaron la demolición del inmueble, tal como se observa a folios 113 y 122 del cuaderno 2.

Así las cosas, ninguna irregularidad se observa en este caso a cargo de la Alcaldía de Armenia, pues, como quedó demostrado, la demolición del inmueble, donde funcionaba la plaza de mercado municipal, era una medida necesaria, a fin de salvaguardar y proteger la vida de las personas; además, debe quedar claro que no se violó el debido proceso de las personas que resultaron afectadas con la medida, teniendo en cuenta que las resoluciones que la ordenaron no requerían de notificación alguna, sólo que fueran fijadas en el respectivo despacho durante el término indicado (10 días hábiles), lo cual está acreditado en el proceso.

Según la demanda, como consecuencia de la demolición del edificio donde funcionaba la plaza de mercado municipal, la propietaria del inmueble afectado revocó el contrato de arrendamiento celebrado con la Cooperativa de Comerciantes de la Plaza de Mercado, "Cooplazas Ltda.", la cual, a su vez, había subarrendado a la actora el local comercial identificado con el número 12016.

Al respecto, cabe señalar que los documentos que obran a folios 53 a 62 y 67 a 70 del cuaderno 1, aportados con la demanda, a través de los cuales la parte actora pretende acreditar los citados contratos de arrendamiento, obran en copia simple y, por lo mismo, conforme al artículo 254 del C. de P.C. carecen de valor probatorio, máxime cuando no fueron allegados con la prueba trasladada.

En todo caso, es dable señalar que la demolición justificada del inmueble mencionado implicó no sólo la desaparición de la "Plaza de Mercado Central de Armenia", sino la del local 12016 que la actora habría arrendado a "Cooplazas Ltda.", en el que ella desarrollaba su actividad comercial y, por lo mismo, ninguna responsabilidad cabe en este caso a las Empresas Públicas de Armenia, E.P.A.

Conforme a lo anterior, la Sala confirmará la sentencia del 31 de julio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, por medio de la cual se negaran las pretensiones de la demanda.

## **2.5 Condena en costas**

La Sala se abstendrá de condenar en costas al demandante, por cuanto la conducta procesal no se enmarca dentro de los supuestos del artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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 y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**Primero: CONFÍRMASE** la sentencia del 31 de julio de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

**Segundo:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ    CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**