

PERJUICIOS MATERIALES - Condena, accede. Caso de perjuicios ocasionados dada la imposibilidad de expedir licencias de urbanización por el municipio de Manizales durante el periodo 1998 a 2001, ante la sanción recibida por la expedición tardía del POT, ya que hubo tres alcaldes / PERJUICIOS MATERIALES - Gastos de personal. Caso de perjuicios ocasionados dada la imposibilidad de expedir licencias de urbanización / PERJUICIOS MATERIALES - Gastos de papelería. Caso de perjuicios ocasionados dada la imposibilidad de expedir licencias de urbanización

Previo a abordar el análisis de fondo resulta necesario señalar que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora está encaminado a que se modifique la sentencia impugnada, específicamente en lo relacionado con la indemnización del perjuicio solicitado. (...) En el escrito de apelación la parte demandante muestra su inconformidad en relación con el término base de liquidación del perjuicio material, en relación con el tema advierte que el a quo no tuvo en cuenta las pruebas que reposan en el expediente, pues la certificación expedida por el Secretario de Planeación de Manizales, hizo constar que “entre julio 1 de 2000 y septiembre 23 de 2000, no se pudieron expedir licencias de urbanismo y construcción” y agregó que la misma situación sucedió entre “mayo 1 a octubre 12 de 2001”. (...) Al abordar el tema la providencia impugnada manifestó que en lo que tenía que ver con el primer período reclamado –del 1º de julio al 23 de septiembre de 2000-, “la causa no fue imputable al municipio” porque las diferentes prórrogas obedecieron a la complejidad para “la adopción del POT en los distintos municipios del país, primera gran experiencia que vivía Colombia sobre el particular, aunado a la situación político-administrativa presentada por esas calendas en la ciudad”. (...) de las pruebas hasta aquí consignadas se deduce: (1) Que durante el término en que se elaboró el POT en el municipio de Manizales hubo tres alcaldes.(2) Que el municipio de Manizales no pudo cumplir con los plazos que a nivel nacional se dispusieron para la aprobación del POT. (3) Que dicho incumplimiento se debió, básicamente, a que durante el periodo de elaboración del POT fue necesario adecuar su contenido a los Planes de Desarrollo de los diferentes alcaldes que ejercieron en esa época.(4) Que la imposibilidad de cumplir con la aprobación del POT le ocasionó al municipio una sanción, consistente en el hecho de no poder expedir licencias de construcción hasta tanto fuera aprobado. Resulta entonces totalmente probado que durante el período comprendido entre el 01 de julio y el 23 de septiembre de 2000, el municipio de Manizales se encontraba sancionado y que dicha sanción consistía en la imposibilidad de expedir licencias de construcción, situación que se presentó por problemas internos en la administración del municipio que no pueden ser trasladados al ahora demandante, por lo tanto mal haría la Sala en acompañar la conclusión a la que llegó el a-quo y negar la liquidación del perjuicio durante el período enunciado. El segundo motivo de inconformidad planteado por la parte impugnante guarda relación con el quantum del perjuicio liquidado, pues no comparte la apreciación del Tribunal e insiste en que se tenga en cuenta el dictamen pericial presentado por la auxiliar de la justicia, documento que se elaboró teniendo como base el estudio presentado por el consultor Víctor Julio Beltrán López denominado “Estudio para la determinación de tarifas para la curaduría Urbana”. Encuentra la Sala que la providencia impugnada valoró el dictamen pericial presentado con el fin de determinar el monto de la indemnización, ocasión en la que dejó claro cuáles eran los rubros que efectivamente tomaba en cuenta y cuáles desechaba. Se tiene, en consecuencia que el Tribunal consideró que era necesario reconocer a título de indemnización de perjuicios materiales el costo del personal que el ahora

demandante debió asumir durante el término en que no fue posible expedir licencias de construcción y urbanismo. Dicha planta de personal se encontraba compuesta por dos profesionales, un auxiliar, un asesor contable y un asesor jurídico. En relación con los tres primeros cargos encontró probadas las erogaciones canceladas, para cada uno \$450.000,00 mensuales, pero en lo que tiene que ver con el último el dictamen dejó establecido que “la asesoría jurídica se paga por honorarios según sus requerimientos” y como no existe prueba dentro del proceso de que se haya hecho pago por ese concepto el a quo negó la indemnización en relación con ese rubro, asunto que no fue debatido en la impugnación. (...) La Sala considera que la conclusión a que llegó el Tribunal en este tema es acertada por lo que la acompaña. (...) Ahora bien, en lo que tiene que ver con los costos de papelería la prueba pericial dejó sentado que se haría un gasto de \$400.000 mensuales y que el total de las actuaciones dejadas de realizar equivalían al 92%, con estos parámetros el Tribunal concluyó que “razonablemente se tendría que de aquél rubro solo se dispuso del 8%, es decir, \$32.000, los cuales se debieron invertir en las otras actividades que cumplía la Curaduría. Lo demás, al no ser material perecedero, se estima, debió ser utilizado una vez cesó la causa administrativa que impidió el normal cumplimiento de las tareas, y lo contrario no aparece demostrado”, conclusión que acompaña la Sala, pues los parámetros fijados por el dictamen fueron tomados del estudio realizado para poner en marcha las curadurías, documento que hace un estudio global de lo que se consumiría en ese tipo de entidades mensualmente y en este caso específico no fueron allegados soportes en relación con el gasto que realmente debió asumir el demandante durante el período especificado. Así las cosas se confirmará la providencia apelada en lo que tiene que ver con las erogaciones que debió asumir el demandante durante el término en que no fue posible la expedición de licencias de construcción y urbanismo. (...) Teniendo en cuenta que el período a indemnizar se amplió se volverá a realizar la liquidación de perjuicios materiales.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 17001-23-31-000-2002-01029-01(35124)

Actor: GUSTAVO DIAZ CARDONA

Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Caldas el 11 de octubre de 2007, mediante la cual se decidió (se transcribe tal como se encuentra en el texto original):

“DECLARASE administrativamente responsable al municipio de Manizales por la omisión en que incurrió en la expedición del Acuerdo No. 508 de 2001, con el cual adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Manizales.

En consecuencia, y a título de reparación del daño, CONDENASE al municipio de Manizales y a favor del Curador Urbano, doctor Gustavo Díaz Cardona, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10'243.771 de Manizales, al pago de ONCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CIENTO TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS (\$11'598.133,39).

La anterior suma de dinero devengará intereses comerciales durante los primeros cuatro (4) meses, y moratorios después de este plazo.

NIEGANSE las demás pretensiones del demandante.

COSTAS a cargo de la entidad demandada, serán liquidadas por la Secretaría en la oportunidad legal¹.

I.- ANTECEDENTES:

1.- La demanda

El señor Gustavo Díaz Cardona en ejercicio de la acción de reparación directa, enderezada en contra del Municipio de Manizales, solicitó que, previos los trámites de ley y con citación y audiencia de la parte demandada, se declare a ésta responsable por los “daños y perjuicios causados por la falla de la administración al omitir o retardar la adopción del PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL dentro del término o plazo previsto por la ley”.

Consecuencialmente solicitó que se condene a la demandada a pagar a su favor como indemnización de perjuicios materiales las siguientes sumas de dinero:

.- Daño Emergente \$76'403.190,00

.- Lucro Cesante \$185'484.890,00..

¹ Folios 150 a 188 del Cuaderno No. 4.

Como **fundamentos fácticos** de las pretensiones se expusieron los siguientes

(Se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“PRIMERO: El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 190 de 1995 expidió el Decreto Ley 2150 de 1995 ‘Por el cual se suprime y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública’.

SEGUNDO: El Capítulo IV de la precitada norma se refiere al tema de las licencias de construcción y de urbanismo y, en su artículo 49, inciso 3º ordena: ‘A partir de los seis meses siguientes a la vigencia de este Decreto, los municipios y distritos con población superior a 100.000 habitantes deberán encargar la expedición de licencias de urbanización y construcción a curadores urbanos quienes estarán obligados a dar fe acerca del cumplimiento de las normas vigentes aplicables en cada caso particular y concreto’. El municipio de Manizales tiene una población superior a la señalada en la presente norma, según se desprende de la parte motiva del Decreto No. 01 del 2 de enero de 1997, mediante el cual se designa por primera vez a mi poderdante Curador Urbano. Situación que se aplica al municipio de Manizales, Decreto al que nos referimos en el hecho quinto.

TERCERO: Por su parte el artículo 50 ibídem, en concordancia con los artículos 23 del Decreto 2111 de 1997 y 35 del Decreto 1052 de 1998, contempla la ‘Definición de Curador Urbano: El Curador Urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación de las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción’.

Y, en el inciso segundo del artículo primeramente citado en armonía con los artículos 24 del Decreto 2111 y 26 del Decreto 1052/98 se precisa la naturaleza de la función del curador urbano, cuyo texto es de idéntico tenor literal, ...

Siendo, entonces, el ejercicio de una función pública es claro concluir que la misma implica la prestación continua en el servicio, afirmación reiterada en el artículo 47 del Decreto 1052 de 1998, expedido por el Gobierno Nacional, cuyo texto preceptúa:

‘Continuidad de la prestación del servicio. Los curadores prestarán el servicio de manera permanente e ininterrumpida’.

Lo anterior en concordancia con el artículo 101 de la Ley 388 de 1997.

CUARTO: En el artículo 51 ibídem, indica que el alcalde municipal o distrital es quien designa al Curador Urbano previo concurso de méritos; y fue así, entonces, como mi representado fue nombrado por Decreto No. 001 del 2 de enero de 1997 y Decreto No. 269 del 28 de diciembre de 2001, habiendo superado en las dos oportunidades el concurso de mérito en los términos y para los efectos contemplados en la ley.

QUINTO: En relación con el tema de las licencias valga resaltar que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación de terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales se requiere licencia expedida, entre otros, por los curadores urbanos, según el mandato contenido en el numeral 1º del artículo 99 de la ley 388 de 1997, el cual modificó y adicionó en lo pertinente la Ley 9ª de 1989 y el Decreto – Ley 2150 de 1995.

SEXTO: Por su parte el numeral 2 del pre mentado artículo 99 ordena que quienes ostenten la competencia para expedir las licencias mencionadas en el hecho anterior, deberán otorgarlas con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan completamente y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, ...'. Esta disposición en armonía con el artículo 21 del Decreto 1052 de 1998.

SEPTIMO: Pues bien, la misma ley 388 de 1997 en el artículo 23 fijó el plazo a las administraciones municipales y distritales para la formulación de los planes de ordenamiento territorial o la adecuación de los contenidos en el Ordenamiento territorial de los planes de Desarrollo, plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

OCTAVO: No obstante, el Municipio de Manizales omitió o retardó la adopción de Plan de Ordenamiento Territorial y tampoco adecuó los contenidos en el Plan de Desarrollo municipal. En vista de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 150 de enero 21 de 1999 mediante el cual no solamente prorrogó el término inicialmente fijado por la ley 388 de 1997 (artículo 23) en un año contados a partir de la vigencia de este Decreto sino que, además, ordenó que 'Mientras se expiden los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, las licencias urbanísticas continuarán expidiéndose de conformidad con los planes de desarrollo, los planes maestros de infraestructura, los códigos de urbanismo y normas urbanísticas vigentes en las materias correspondientes'.

NOVENO: Ante la omisión de las autoridades municipales y distritales en general y del municipio de Manizales en particular, el legislador ordinario expidió la Ley 507 de junio 28 de 1999, prorrogando la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, en su artículo1, cuyo texto dispuso: 'prorróguese el plazo máximo establecido en el artículo 23 de la Ley 338 de 1997, para que los municipios y distritos formulen y adopten los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT), hasta el 21 de diciembre de 1999'.

DECIMO: Vencidos los términos o plazos concedidos por las disposiciones atrás citadas y algunas parcialmente transcritas, el Municipio de Manizales omitió cumplir con las funciones asignadas la constitución y la Ley en el asunto sub lite, y es a partir de este último vencimiento de plazo (30 de junio de 2000) que la función pública ejercida por mi representado se encontró huérfana de todo soporte legal para expedir las diferentes licencias, es decir, ejercer sus funciones públicas, pues la misma ley sujetó su otorgamiento a los Planes de Ordenamiento Territorial.

La referida situación se mantuvo por espacio de 2 meses y 24 días hasta que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1686 del 24 de septiembre de 2000 prorrogándose por cuarta vez el término o plazo para cumplir con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial dictando el Decreto 1686 del 24 de septiembre de 2000 ampliando el plazo hasta el 31 de diciembre de 2000.

DECIMO PRIMERO: Sin embargo, la reiterada omisión de las administraciones municipales, distritales, especiales, etc., para adoptar el mentado Plan obligaron nuevamente al Congreso de la República a expedir la Ley 614 de septiembre de 18 de 2000 para ampliar el término inicialmente concedido por la Ley 388/97 hasta el 30 de abril de 2001.

Esta fue la última prórroga o ampliación del término concedido a los municipios y distritos para expedir el ya tantas veces mencionado Plan y la administración municipal de Manizales tampoco acató la exigencia legal y solo 5 meses y 10 días después de vencido el último plazo el Concejo Municipal de Manizales a iniciativa del alcalde adopta el Plan de Ordenamiento Territorial mediante Acuerdo 508 del 10 de octubre de 2001.

DECIMO SEGUNDO: Precisamente el retardo de la Administración Municipal, causaron perjuicios económicos a mi representado Arquitecto Díaz Cardona, situación que obviamente le impedía generar las expensas necesarias para cubrir las obligaciones económicas de sostenimiento de la Curaduría incluyendo pago del personal y, por supuesto, el cubrimiento de sus obligaciones pecuniarias personales, pues su sueldo sería el remanente, una vez cancelado todo lo relacionado con el sostenimiento referido.

DECIMO TERCERO: La Curaduría Urbana Uno del Municipio de Manizales se encontró impedida para expedir las licencias de construcción y urbanismo durante los plazos que más adelante se señalan, según se desprende no solamente de las disposiciones antes citadas sino de acuerdo al certificado expedido por el Secretario de Despacho Secretaría de Planeación Municipal, de fecha 11 de julio de 2002².

La demanda, así formulada, fue presentada el 23 de agosto de 2002³ y, una vez fue admitida⁴, se notificó la providencia que así lo dispuso al Ministerio Público⁵ y a la entidad demandada⁶.

El municipio de Manizales contestó la demanda y en dicha oportunidad se opuso a las pretensiones de la misma, para lo que manifestó:

² Folios 51 a 72 del Cuaderno No. 1.

³ Folio 72 del Cuaderno No. 1.

⁴ Mediante providencia proferida el 17 de septiembre de 2002, visible a folio 73 del cuaderno No. 1.

⁵ Se notificó al Ministerio Público el 23 de septiembre de 2002, Folio 73 vto.

⁶ El 10 de octubre de 2002 a la entidad demandada folio 76 del Cuaderno No. 1.

“... si bien es cierto que por disposición legal en determinados momentos no fue posible expedir licencias de construcción por no haberse adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial, no es menos cierto que existían otras actividades que se podían seguir ejecutando en las curadurías que producían algunos ingresos económicos, tales como reglamentos de propiedad horizontal, permisos menores, etc., al tenor del artículo 20 de la Ley 388 de 1997.

Adicionalmente, es claro que el ciudadano a quien no se le pudo aprobar la licencia de urbanismo o de construcción por carencia de POT no podía dirigirse a otra ciudad con el propósito de que se le impartiera la aprobación perseguida, es decir, que quien tenía el propósito de construir tenía que esperar a la aprobación del POT y en ese momento acudir a la curaduría a que se le expidiera la licencia respectiva. Quiere lo anterior decir que no es cierto que la ausencia del POT en el ordenamiento jurídico de la municipalidad haya traído las consecuencias económicas invocadas por el actor”.

Agregó que

“... la no aprobación oportuna del POT se debió no a negligencia de autoridad alguna sino a la particular circunstancia que entre el 1º de enero de 1998 y 31 de diciembre de 2000 hubo tres (3) alcaldes en la ciudad de Manizales,... a no dudar esta situación de tipo administrativo necesariamente tenía que dar al traste con la confección del POT cuyo contenido tiene que ver con las políticas propuestas por el mandatario de turno.

Ante esta circunstancia no puede endilgarse responsabilidad a la administración municipal, si bien se ha producido un hecho objetivo que consiste en la no expedición oportuna del POT, ese hecho, lejos de juzgarse fríamente, debe ser analizado bajo la óptica de las circunstancias políticas, sociales y económicas del momento y luego de dicho estudio se juzgará si en verdad se ha entrado en la órbita de la negligencia o no para hacer derivar la responsabilidad estatal, es decir, que la responsabilidad del Estado en estos casos no es objetiva, pues el resultado no fue el producto de una sola persona sino que es el resultado de circunstancias de inevitable ocurrencia”⁷.

Posteriormente el proceso se abrió a pruebas⁸ y, mediante providencia del 10 de mayo de 2004, se dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que presentara concepto de fondo.

Las partes hicieron uso del término para reafirmar lo manifestado durante el trámite del proceso⁹.

⁷ Folios 82 a 87 del Cuaderno No. 1.

⁸ Mediante providencia del 21 de marzo de 2003, visible a Folios 93 a 95 del Cuaderno No. 1.

⁹ Folios 153 a 163 del Cuaderno No. 1.

Por su parte el Ministerio Público solicitó negar las pretensiones de la demanda en el entendido de que no se demostró la existencia de un daño cierto¹⁰.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Caldas profirió sentencia el 11 de octubre de 2007, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda¹¹.

Para arribar a tal decisión expresó los siguientes planteamientos (se transcribe tal como se encuentra en el documento original):

“De lo que se acaba de exponer se puede concluir que, en efecto, durante los tiempos de la indemnización que se persigue, y no obstante las normas ahora traídas que permitieron desarrollar la actividad urbanística, en verdad se dio ‘una parálisis’ en la gestión pública de la Curaduría Primera Urbana ocupada por el demandante, y se dice ‘parcial, por cuanto hubo actividades, aunque en mucho menor escala, que fueron desarrolladas allí; es el caso de nomenclatura y reglamentos de propiedad horizontal, que de acuerdo al peritaje equivalían a la sazón a un 8% de la actividad total; si se presentó esa baja en las labores del Curador obedeció a la actitud del municipio de esperar la adopción del POT.

De igual manera, al menos por el primer periodo que se reclama (1º de julio a 23 de septiembre de 2000), la causa no fue imputable al municipio, pues las sucesivas prórrogas de los plazos obedecieron a las dificultades, por la complejidad que encarnaba la adopción de los POT en los distintos municipios del país, primera gran experiencia que vivía Colombia sobre el particular, aunado a la situación político-administrativa presentada por esas calendas en la ciudad; pero no sucede lo mismo frente al último plazo, que una vez vencido (30) de abril de 2001, el municipio tardó más de cinco (5) meses en adoptarlo y poner en vigencia, por lo que es razonable una indemnización por el lapso comprendido entre el 1º de mayo y el 12 de octubre de 2001, y las dificultades administrativas acaecidas en el momento no podían ser asumidas por el curador y que fuera motivo de alteración, como en efecto sucedió, y al haberse dado ello, hubo una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas, pues le tocó asumir una obligación a la cual no estaba obligado legalmente a soportar, y en la que no tuvo participación alguna. Tal como lo ha dicho la jurisprudencia esa omisión trajo una consecuencia dañina al demandante, que puridad, y según el artículo 90 constitucional, debe ser indemnizada. Resaltase que el impedimento legal para autorizar licencias de construcción y urbanismo realmente lo fue a partir del 1º de mayo de 2001 hasta la adaptación del POT, y no antes, pues se itera, existían las normas anteriores que debían ser aplicadas durante el término de transición, tal como se ha dejado visto”¹².

¹⁰ Folios 130 a 143 del Cuaderno No. 1.

¹¹ Folios 150 a 188 del Cuaderno No. 4.

¹² Folios 150 a 188 del Cuaderno No. 4.

III. RECURSOS DE APELACION

Inconforme con lo resuelto, la parte demandante interpuso recurso de apelación¹³ que fue concedido el 29 de noviembre de 2007¹⁴, luego, mediante providencia del 11 de abril de 2008¹⁵ esta Corporación lo admitió.

En tal oportunidad procesal la parte actora solicitó modificar la sentencia impugnada, en los siguientes aspectos:

- .- Tener como período de liquidación del perjuicio el período comprendido entre el 1 de julio y el 23 de septiembre de 2000.
- .- Aumentar el quantum de la indemnización de perjuicios según los parámetros estipulados en la demanda y las pruebas que fueron recopiladas durante el trámite del proceso¹⁶.

En esta instancia se le dio el trámite de rigor al recurso. Durante el término concedido para alegar de conclusión y rendir concepto de fondo¹⁷, guardaron silencio.

IV.- CONSIDERACIONES.

1. Competencia

Corresponde a esta Sala decidir el recurso de apelación dado que la providencia recurrida fue proferida en un proceso con vocación de doble instancia, puesto que la demanda se presentó el 23 de agosto de 2002¹⁸ y la pretensión mayor se estimó en \$158'484.890 por concepto de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, mientras que el monto exigido para el año 2002 para que un proceso, adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa, tuviera vocación de segunda instancia era de \$36'950.000¹⁹.

2. Ejercicio oportuno de la acción

¹³ Folios 192 a 199 del Cuaderno No. 4.

¹⁴ Folio 202 del Cuaderno No. 4.

¹⁵ Folio 207 del Cuaderno No. 4.

¹⁶ Folios 194 a 199 del cuaderno No. 4.

¹⁷ Mediante auto del 23 de mayo de 2008, visible a Folio 209 del Cuaderno No. 4.

¹⁸ Folio 72 del Cuaderno No. 1.

¹⁹ Decreto 597 de 1988.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984²⁰, la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir “*del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa*”.

En el presente caso la pretensión resarcitoria se origina en los daños sufridos por el demandante con ocasión de la tardanza en la expedición del POT en la ciudad de Manizales, lo que finalmente sucedió con la expedición del Acuerdo No. 508 del 10 de octubre de 2001, así las cosas el accionante tenía hasta el día 11 de octubre de 2003 para presentar la demanda y, como ello se hizo el 23 de agosto de 2002, resulta evidente que la acción se ejerció dentro del término previsto por la ley (Art. 136 del CCA).

3.- El objeto del recurso de apelación

Previo a abordar el análisis de fondo resulta necesario señalar que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora está encaminado a que se modifique la sentencia impugnada, específicamente en lo relacionado con la indemnización del perjuicio solicitado.

Lo anterior obliga a destacar que el recurso que promueve el apelante único, cuya situación no puede desmejorarse en virtud del principio constitucional de la *no reformatio in pejus*, se encuentra limitado a los aspectos indicados, consideración que cobra mayor significado en el *sub lite* si se tiene presente que la ocurrencia del hecho dañoso, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedió, así como la imputación de responsabilidad patrimonial no fueron controvertidas por la parte recurrente, lo cual determina que ninguna precisión efectuará la Sala en relación con el régimen de responsabilidad y el daño antijurídico, puesto que los

²⁰ Normatividad aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: “*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.*”

referidos son puntos de la *litis* que han quedado fijados con la decisión que profirió el Tribunal *a quo*²¹.

Así las cosas, la Sala, en su condición de juez de la segunda instancia, se circunscribirá al estudio de los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

4. El recurso de apelación de la parte actora

Tal como se dejó indicado la inconformidad de la parte demandante guarda relación con el período a indemnizar y el *quantum* de la indemnización del perjuicio material que le fue reconocido, al considerar que el a quo no tuvo en cuenta las pruebas que reposan en el proceso, como el dictamen pericial en el que se corroboran los gastos, contablemente soportados, en los que incurrió la Curaduría Urbana.

4.1. Indemnización de perjuicios materiales

En el escrito de apelación la parte demandante muestra su inconformidad en relación con el término base de liquidación del perjuicio material, en relación con el tema advierte que el a quo no tuvo en cuenta las pruebas que reposan en el expediente, pues la certificación expedida por el Secretario de Planeación de Manizales, hizo constar que “entre julio 1 de 2000 y septiembre 23 de 2000, no se pudieron expedir licencias de urbanismo y construcción” y agregó que la misma situación sucedió entre “mayo 1 a octubre 12 de 2001”²².

Al abordar el tema la providencia impugnada manifestó que en lo que tenía que ver con el primer período reclamado –del 1º de julio al 23 de septiembre de 2000-, “la causa no fue imputable al municipio” porque las diferentes prórrogas obedecieron a la complejidad para “la adopción del POT en los distintos municipios del país, primera gran experiencia que vivía Colombia sobre el particular, aunado a la situación político-administrativa presentada por esas calendas en la ciudad”.

²¹ Este criterio fue expuesto por la Sala en sentencia de 26 de enero de 2011, Expediente: 20.955, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez y reiterado en sentencias de 11 de abril de 2012, Expediente: 27.106, y de 9 de mayo de 2012, Expedientes: 23.631 y 23.770.

²² Folio 195 del Cuaderno No. 1.

Reposa en el expediente la certificación expedida por el Secretario de Planeación de Manizales, documento que a la letra hace constar:

“Que en cumplimiento con la Ley 388 de 1997, artículo 23 para formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial en un plazo de 18 meses, así:

NORMATIVA	PLAZOS
Ley 388 de julio 18 de 1997	18 meses – enero 18 de 1999
Decreto 150 de enero 21 de 1999	1 año – enero 21 de 2000
Ley 546 de diciembre 23 de 1999	1 año – junio 30 de 2000

Entre julio 1 de 2000 y septiembre 23 de 2000, no se pudieron expedir licencias de urbanismo y construcción.

Ley 1686 de septiembre 24 de 2000	diciembre 31 de 2000
Ley 614 de septiembre 18 de 2000	abril 30 de 2001

De mayo 1 a octubre 12 de 2001, no se pudieron expedir licencias de urbanismo y construcción”²³.

Tal como se puede observar la prueba aducida se ocupó de ilustrar sobre el término otorgado por la ley para la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial en los diferentes municipios del país, así mismo puso de presente los lapsos durante los que fue imposible otorgar licencias de construcción, sin que se ocupe de determinar la causa de dicha imposibilidad.

Por su parte el Tribunal fue claro en explicar que durante ese período la imposibilidad surgió de la situación político-administrativa del municipio, como se verá a continuación:

Según Declaratoria de Elección expedida por la Registraduría Nacional de Estado Civil el Doctor Jorge Enrique Rojas Quiceno fue elegido como Alcalde de Manizales para el período comprendido entre 1998 y 2000²⁴, luego, mediante Decreto No. 00231 de 19 de marzo de 1999, expedido por la Gobernación de Caldas, fue suspendido de su cargo en cumplimiento de lo dispuesto por la Fiscalía Delegada 194 Unidad Tercera de Delitos contra la Administración Pública y de Justicia de Bogotá²⁵, finalmente presentó renuncia,

²³ Folio 19 del Cuaderno No. 1.

²⁴ Folio 9 del Cuaderno No. 3.

²⁵ Folios 23 y 24 del Cuaderno No. 3.

que le fue aceptada el 29 de septiembre de 1999 con el Decreto 1130 de 1999²⁶.

Así las cosas, resultó necesario nombrar un alcalde encargado y finalmente elegir un nuevo alcalde en una época diferente a las elecciones generales, por lo que, tal como lo afirmó el a quo, en el presente caso resulta necesario dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 614 de 2000²⁷, normativa que prorrogó hasta el 30 de abril de 2001, el término para la adopción del POT en aquellos municipios en donde se presentó esta condición especial, e indicó que durante el período de transición se seguirían aplicando las normas urbanísticas vigentes para la época.

También se encuentra la declaración rendida por Claudia María Salazar, quien para el momento de los hechos que incumben a este proceso, se encontraba vinculada a la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales, sobre la elaboración del POT y las circunstancias que rodearon la situación manifestó (se transcribe tal como se encuentra el documento original):

“El plan de ordenamiento territorial se realiza de conformidad con la Ley 388 de 1997, inicialmente las administraciones nos daban 18 meses para la elaboración inicial del documento y de los estudios pertinentes pero dada la complejidad que significa llevar a cabo ese plan de ordenamiento se fueron recibiendo instrucciones del Ministerio de Desarrollo en ese momento, donde se nos iban dando prórrogas a todos los Municipios del país, la última prórroga llegaba hasta el 30 de abril de 2001, durante todo este proceso en la administración del Municipio de Manizales se dieron varios cambios de alcaldes fuera del calendario oficial, eso hizo el proceso mucho más lento, más tortuoso, había que dar unos pasos que no estaban inicialmente, y estábamos obligados a hacer la armonización de las propuestas del plan de ordenamiento con los planes de desarrollo de cada uno de los nuevos alcaldes”.

En relación con la entrega real del POT y el cumplimiento de los calendarios, dijo (se transcribe tal como se encuentra el documento original):

²⁶ Folios 18 y 19 del Cuaderno No. 3.

²⁷ “ARTICULO 7o. PRORROGA DE LOS POT MUNICIPALES. Prorrógase hasta el 31 de octubre de 2000 el plazo establecido en el inciso segundo del artículo 26 de la Ley 546 de 1999, para que los municipios, distritos y la Isla de San Andrés adopten los planes de ordenamiento territorial. Dentro de este período de transición, se seguirán aplicando las normas urbanísticas vigentes, según lo previsto en el artículo 130 de la Ley 388 de 1997. Dichos planes de ordenamiento se formularán, aprobarán y adoptarán con sujeción al procedimiento contemplado en el artículo 1o. numeral 6 de la Ley 507 de 1999, en concordancia con los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 388 de 1997.

PARAGRAFO. En los municipios y distritos donde el alcalde hubiese sido elegido en una oportunidad diferente a las elecciones generales de alcaldes y en la Isla de San Andrés, la prórroga será hasta el **30 de abril de 2001**”.

“Por medio del acuerdo 508 del 2001 se aprobó el POT y derogó el acuerdo 107 de 1995, que era el PLAN DE DESARROLLO MANIZALES CALIDAD SIGLO XXI, que contenía el POT para Manizales, existe el Acuerdo 064 de 1993 que es el Código de Construcciones de Manizales que es el que regula las normas de construcción y que sigue vigente a la fecha, con ello quiero decir que siempre se ha tenido como base legal en los acuerdos para expedir licencias, sin embargo, el último plazo que nos daba la ley 614 de 2000 era hasta el 30 de Abril para tener aprobado el POT, **como consecuencia de no cumplir esa fecha se venía para la ciudad una sanción urbanística que era la imposibilidad de expedir licencias de construcción y urbanismo**, sanción que era levantada en el momento en que se realizara el POT que fue el 12 de Octubre, ..., en ese tiempo no podían en términos legales expedir licencias de construcción, hasta tanto no estuviera aprobado el acuerdo”²⁸.

La testigo Ana Isabel López Ospina, quien para ese mismo momento también se encontraba vinculada al municipio de Manizales, coincidió en afirmar que la elaboración del POT fue tortuoso por los cambios de administración que durante el período de elaboración del mismo tuvo el municipio, que en múltiples ocasiones se completó casi todo el proceso pero que con el cambio de alcaldes resultaba necesario adecuar el POT al Plan de Desarrollo de cada uno de los dirigentes locales de turno, por lo tanto fue imposible cumplir con los plazos estipulados²⁹.

Ahora bien, de las pruebas hasta aquí consignadas se deduce:

- .- Que durante el término en que se elaboró el POT en el municipio de Manizales hubo tres alcaldes.
- .- Que el municipio de Manizales no pudo cumplir con los plazos que a nivel nacional se dispusieron para la aprobación del POT.
- .- Que dicho incumplimiento se debió, básicamente, a que durante el periodo de elaboración del POT fue necesario adecuar su contenido a los Planes de Desarrollo de los diferentes alcaldes que ejercieron en esa época.
- .- Que la imposibilidad de cumplir con la aprobación del POT le ocasionó al municipio una sanción, consistente en el hecho de no poder expedir licencias de construcción hasta tanto fuera aprobado.

²⁸ Folios 25 a 29 del Cuaderno No. 2.

²⁹ Folios 29 a 32 del Cuaderno No. 2.

Resulta entonces totalmente probado que durante el período comprendido entre el 01 de julio y el 23 de septiembre de 2000, el municipio de Manizales se encontraba sancionado y que dicha sanción consistía en la imposibilidad de expedir licencias de construcción, situación que se presentó por problemas internos en la administración del municipio que no pueden ser trasladados al ahora demandante, por lo tanto mal haría la Sala en acompañar la conclusión a la que llegó el a-quo y negar la liquidación del perjuicio durante el período enunciado.

El segundo motivo de inconformidad planteado por la parte impugnante guarda relación con el quantum del perjuicio liquidado, pues no comparte la apreciación del Tribunal e insiste en que se tenga en cuenta el dictamen pericial presentado por la auxiliar de la justicia, documento que se elaboró teniendo como base el estudio presentado por el consultor Víctor Julio Beltrán López denominado "*Estudio para la determinación de tarifas para la curaduría Urbana*".

Encuentra la Sala que la providencia impugnada valoró el dictamen pericial presentado con el fin de determinar el monto de la indemnización, ocasión en la que dejó claro cuáles eran los rubros que efectivamente tomaba en cuenta y cuáles desechaba.

Se tiene, en consecuencia que el Tribunal consideró que era necesario reconocer a título de indemnización de perjuicios materiales el costo del personal que el ahora demandante debió asumir durante el término en que no fue posible expedir licencias de construcción y urbanismo. Dicha planta de personal se encontraba compuesta por dos profesionales, un auxiliar, un asesor contable y un asesor jurídico.

En relación con los tres primeros cargos encontró probadas las erogaciones canceladas, para cada uno \$450.000,00 mensuales, pero en lo que tiene que ver con el último el dictamen dejó establecido que "*la asesoría jurídica se paga por honorarios según sus requerimientos*" y como no existe prueba dentro del proceso de que se haya hecho pago por ese concepto el a quo negó la indemnización en relación con ese rubro, asunto que no fue debatido en la impugnación.

La Sala considera que la conclusión a que llegó el Tribunal en este tema es acertada por lo que la acompaña.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los costos de papelería la prueba pericial dejó sentado que se haría un gasto de \$400.000 mensuales y que el total de las actuaciones dejadas de realizar equivalían al 92%, con estos parámetros el Tribunal concluyó que *“razonablemente se tendría que de aquél rubro solo se dispuso del 8%, es decir, \$32.000, los cuales se debieron invertir en las otras actividades que cumplía la Curaduría. Lo demás, al no ser material perecedero, se estima, debió ser utilizado una vez cesó la causa administrativa que impidió el normal cumplimiento de las tareas, y lo contrario no aparece demostrado”*³⁰, conclusión que acompaña la Sala, pues los parámetros fijados por el dictamen fueron tomados del estudio realizado para poner en marcha las curadurías, documento que hace un estudio global de lo que se consumiría en ese tipo de entidades mensualmente y en este caso específico no fueron allegados soportes en relación con el gasto que realmente debió asumir el demandante durante el período especificado.

Así las cosas se confirmará la providencia apelada en lo que tiene que ver con las erogaciones que debió asumir el demandante durante el término que no fue posible la expedición de licencias de construcción y urbanismo.

Teniendo en cuenta que el período a indemnizar se amplió se volverá a realizar la liquidación de perjuicios materiales, así:

No fue posible la expedición de licencias de construcción por un término de 8 meses y 3 días (01-07-00 al 23-09-00 y 01-05-01 al 12-10-01), término en el que debió asumir los salarios de dos profesionales, un auxiliar y un asesor contable, cada uno con una erogación mensual de \$450.000,00.

450.000 * 8 meses = 3'600.000
15.000 * 3 días = 45.000
TOTAL : 3'645.000
3.645.000 * 4 personas = 14'580.000

³⁰ Folio 182 del Cuaderno No. 4.

Sumas que deben ser actualizadas desde el momento en que se normalizó la situación (octubre de 2001) hasta la fecha de esta providencia.

$$Ra = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde:

Ra: Renta actualizada a establecer;

Rh: Renta histórica que se va a actualizar: **\$14'580.000**

Ipc (f): Es el índice mensual de precios al consumidor final, es decir, el correspondiente a la fecha en que se realiza la actualización: **126,15**

Ipc (i): Es el índice mensual de precios al consumidor inicial, es decir, el vigente a la fecha en que se normalizó la expedición de licencias de construcción y urbanismo: (octubre de 2001) **66,43**

Reemplazando tenemos:

$$Ra = \$14'580.000 \times \frac{126,15}{66,43}$$

$$Ra = \underline{\underline{\$27'687.295,00}}$$

6. Costas

El Tribunal de primera instancia condenó en costas a la entidad demandada, sin que este tema fuera motivo de apelación por la afectada por lo que la Sala se abstendrá de hacer pronunciamiento en relación con el mismo.

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,

FALLA:

MODIFICAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 11 de octubre de 2007, la cual quedará así:

PRIMERO. DECLARAR patrimonialmente responsable al municipio de Manizales por los perjuicios causados al demandante con ocasión de la omisión en que incurrió en la expedición del Acuerdo No. 508 de 2001.

SEGUNDO: CONDENAR al municipio de Manizales a cancelar por concepto de daños materiales a favor de Gustavo Díaz Cardona la suma de veintisiete millones seiscientos ochenta y siete mil doscientos noventa y cinco pesos M/Cte (\$27'687.295,00).

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO. Condenar en costas a la entidad demandada, serán liquidadas por la Secretaría en la oportunidad legal.

QUINTO. Dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1984³¹ –Código Contencioso Administrativo-, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 114 del Código General del Proceso.

SEXTO. Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO

HERNAN ANDRADE RINCON

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

³¹ Normatividad aplicable al asunto de la referencia por expresa disposición del artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.