



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación: 500012331000200320362 01 (47126)

Actor: Comité de Vivienda Departamental Gramalote

Demandado: Municipio de Villavicencio

Asunto: Acción de reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia de 26 de febrero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual se declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de septiembre de 2003, por conducto de apoderado judicial, el Comité de Vivienda Departamental Gramalote interpuso demanda, en ejercicio de la acción de reparación directa, contra el municipio de Villavicencio, con el fin de que se acceda a las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

“Declaraciones:

“Se declare administrativamente responsable al municipio de Villavicencio, por los perjuicios causados a la persona jurídica que represento (alude al Comité de Vivienda Departamental Gramalote), por las acciones y omisiones en que incurrieron: los funcionarios de la alcaldía municipal en la notificación oportuna al Concejo Municipal al demorar en más de dos meses la designación de un agente especial interventor para el Comité de Vivienda Departamental de Gramalote como consecuencia de la toma de posesión para la Administración de los negocios, bienes y haberes del citado Comité, dispuesto mediante Resolución 015 de abril 2 de 2001. De las acciones y omisiones en que incurrieron los agentes especiales interventores designados por el Honorable Concejo durante la Administración de la

persona jurídica que represento y de los demás funcionarios de la Administración Municipal de acuerdo a los hechos probados.

“Condenas:

“Como consecuencia de la anterior declaración se condene al Municipio de Villavicencio a pagar los perjuicios ocasionados a la parte demandante, o quien sus derechos represente, la totalidad de los perjuicios materiales representados en daño emergente evaluados provisionalmente en la suma de \$800'000.000, teniendo en cuenta los gastos en los estudios, diseños, y planos urbanísticos, en las obras de infraestructura elaboradas como son el canal de aguas lluvias, construcción de vías y de servicios públicos domiciliarios, la devolución a 60 socios de sus cuotas, entre otros perjuicios.

“El pago de la sentencia condenatoria a la parte demandada deberá cancelarse en los términos establecidos por los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.”.

Como fundamento de las pretensiones se narró, en síntesis, que el Comité de Vivienda Departamental Gramalote se constituyó en 1996 como una entidad sin ánimo de lucro y su objeto era *“organizar a los sectores de trabajadores para la consecución de vivienda”*.

El 6 de septiembre de 1996, se suscribió un contrato de promesa de compraventa, para adquirir un lote para realizar un proyecto de vivienda en la vía que de Villavicencio conduce a Acacias y posteriormente se efectuó la escritura pública.

El 29 de agosto de 1997, Corporinoquia otorgó al comité licencia ambiental para realizar dicho proyecto; sin embargo, la Secretaría de Planeación Municipal de Villavicencio negó la licencia de suelo solicitada mediante resolución del 5 de septiembre de ese mismo año, razón por la cual el comité efectuó una modificación al proyecto, con el fin de obtener dicha licencia.

El 21 de abril de 1998, la Secretaría de Planeación de Villavicencio otorgó el visto bueno para uso del suelo con carácter residencial y, el 31 de agosto de ese mismo año, la Curaduría Urbana Primera de Villavicencio otorgó la licencia de urbanismo para el proyecto de vivienda, pero sólo para la construcción de 50 casas por hectárea y no de 60 como se había proyectado inicialmente.

En vista de las demoras que presentó el proyecto para el inicio de la fase de construcción y de que la administración municipal redujo las soluciones de vivienda proyectadas, los asociados empezaron a solicitar la devolución de sus aportes, lo cual ocasionó una descapitalización del proyecto y por la demora en la realización de

varias devoluciones, los asociados presentaron quejas ante la alcaldía municipal y a la Fiscalía.

En virtud de las investigaciones administrativas, la Secretaría de Control Físico de la alcaldía de Villavicencio, mediante resolución 15 del 2 de abril de 2001, ordenó la toma inmediata de posesión para administrar los negocios, bienes y haberes del comité. Contra la anterior decisión se formuló recurso de apelación, pero fue confirmada el 4 de julio de ese mismo año.

Mediante Resolución 321 de 3 de diciembre de 2001, el Concejo Municipal de Villavicencio designó a un interventor, pero éste renunció a partir del 31 de enero de 2002; asimismo, se nombraron tres interventores más, pero ninguno de ellos tramitó la renovación de la licencia de urbanismo del proyecto, la cual venció el 30 de agosto de 2001; además, hubo demora en la declaración de renta de ese año, hecho que le ocasionó al comité una sanción por \$1'500.000.

Por otra parte, mediante Acuerdo 21 de 4 de septiembre de 2002, se modificó la clasificación de algunos terrenos o sectores dentro del plan de ordenamiento Territorial –POT–, en especial, se limitó la construcción de viviendas a máximo 15 por hectárea en el área proyectada, hecho que obligó a modificar todo el proyecto urbanístico para ajustarlo al nuevo POT, pues, de 200 viviendas proyectadas, se pasaría a construir únicamente 60, motivo por el cual el comité tendría que hacer la devolución de los aportes a los socios que habían invertido sus recursos conforme al diseño inicial.

Finalmente, la parte actora manifestó que se configuró un daño especial, dado que, en aras de satisfacer el bien común, la administración modificó el plan de ordenamiento territorial, lo cual ocasionó graves perjuicios económicos para el comité acá demandante (fls. 148 a 163 C. 1).

2. La demanda fue admitida mediante auto del 4 de diciembre de 2003, decisión que fue notificada en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público (fls. 164 a 168 C. 1).

En la contestación, el municipio de Villavicencio se opuso a las pretensiones de la demanda y sostuvo que la orden de intervenir el comité de vivienda acá demandante obedeció a las múltiples irregularidades presentadas, por lo cual se actuó conforme a la normativa vigente y, por ende, no se configuró ningún tipo de irregularidad respecto de las actuaciones a las que alude la demanda.

De otra parte, manifestó que tampoco hubo falla en el servicio, ni mucho menos daño antijurídico alguno derivado de la expedición del Acuerdo 21 del 4 de septiembre de 2002, a través del cual se modificó el plan de ordenamiento territorial del municipio, razón por la cual no hay lugar a declarar su responsabilidad patrimonial (fls. 69 a 73 C. 1).

3. Vencido el período probatorio, el 19 de julio de 2012 el *a quo* dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (fl. 357 C. 1).

3.1. En sus alegatos, la parte actora reiteró que el municipio demandado debía resarcir los daños causados al comité de vivienda, derivados: **i)** de la falla del servicio por demora en la designación de interventor y las irregularidades en que incurrieron los interventores designados, quienes permitieron *"que se hubiera vencido la licencia de urbanismo sin que se hubiese solicitado su renovación por falta de representación legal (falla del servicio)"* y **ii)** del daño especial, toda vez que *"el municipio de Villavicencio modificó el plan de ordenamiento territorial en el sector en donde se iba desarrollar el proyecto, en el sentido de que el sector pasó de zona urbana a zona rural, y se disminuyó la densidad habitacional por hectárea, pasando de 50 viviendas por hectárea a 15, lo que obligó a modificar el proyecto, con graves consecuencias económicas"* (fls. 358 a 361 C. 1).

3.2. A su turno, el municipio de Villavicencio insistió en que no se configuró ninguna falla del servicio o daño antijurídico en sus actuaciones y reiteró que la orden de intervención del comité se produjo por las graves irregularidades que presentaba en ese momento (fls. 362 a 366 C. 1).

3.3. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal (fl. 367 C. 1).

4. La sentencia de primera instancia

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 26 de febrero de 2013, declaró probada la excepción de indebida escogencia de la acción.

Para arribar a dicha decisión, el tribunal consideró, básicamente, que la fuente del daño, consistente en que no se pudo ejecutar el proyecto de vivienda de interés social, surgió del oficio del 21 de abril de 1998, mediante el cual la administración municipal ordenó al comité reducir el número de viviendas a construir, lo cual produjo el retiro de los asociados y la solicitud de devolución de sus aportes, hecho éste último que generó una descapitalización del comité; por lo tanto, *“es allí que (sic) debió la parte actora demandar el contenido de dicho oficio, pues esta decisión determinó el cambio de proyecto para el cual muchos asociados habían invertido y al generarse un cambio en el mismo, le acarreó incumplir con (sic) los compromisos adquiridos, de manera que la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho contra este (sic) acto, acción en la cual le correspondía alegar y probar la falsa motivación implícita o explícita del acto”*.

Así las cosas, la supuesta omisión que aduce la actora en realidad se encuentra sustentada en una decisión de la administración y, en consecuencia, ese acto administrativo debió ser demandado por el cauce procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que contiene una manifestación voluntaria y unilateral de la administración, con efectos particulares.

Finalmente, indicó que, frente al acuerdo 21 de 4 de septiembre de 2002, la parte actora contaba con la posibilidad de cuestionar su legalidad a través de la acción pública de nulidad, dado que se trataba de un acto administrativo general (fls. 368 a 387 C. Ppal.).

5. El recurso de apelación

La parte demandante manifestó que, contrario a lo afirmado por el tribunal de primera instancia, la demanda no cuestiona la legalidad sino la ejecución de la **resolución 15 de 2 de abril de 2001**, que ordenó la toma de posesión del comité, específicamente, el nombramiento y desempeño de los interventores designados para el comité de vivienda, dado que *“no cumplieron labor alguna para el desarrollo de los fines para el cual fue creado”*, específicamente, porque no adelantaron las acciones pertinentes para renovar las licencias de urbanismo y de construcción que se le había otorgado al comité.

De otra parte, manifestó que tampoco se cuestiona la legalidad del acuerdo 21 de 4 de septiembre de 2002, a través del cual se modificó el POT de Villavicencio, sino

que se pide la declaratoria de responsabilidad por *“el daño especial que con ellos (sic) se causó a pesar de su legalidad, toda vez que fueron reducidas las soluciones de vivienda permitidas inicialmente, hecho que generó una inviabilidad del proyecto obligando al comité a hacer la devolución de dineros de los aportes”* (fls. 215 a 219 C. Ppal.).

6. Trámite en segunda instancia

El recurso fue concedido el 12 de abril de 2013 y admitido por esta corporación mediante auto del 12 de junio de esa misma anualidad (fls. 396 y 401 C. Ppal.).

6.1. En el término de traslado para alegar de conclusión, la parte actora reiteró íntegramente los argumentos planteados a lo largo del trámite del proceso (fls. 404 a 407 C. Ppal.).

6.2. La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 408 C. Ppal.).

II. CONSIDERACIONES

Cumplido el trámite procesal correspondiente, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 26 de febrero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación, por cuanto la pretensión principal, consistente en que se condene a la parte demandada al pago de los perjuicios materiales, asciende a la cifra de \$800'000.000 a favor de la demandante, cantidad que supera el monto exigido para que el proceso tenga vocación de segunda instancia ante esta corporación.

En efecto, para la fecha de interposición de la demanda¹, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción de

¹ 28 de julio de 2013.

reparación directa cuya cuantía excediera la suma de 500 SMLMV², equivalentes a \$166'0000.000³, monto que en el presente asunto se encuentra ampliamente superado.

2. La acción procedente

El Comité de Vivienda Departamental Gramalote interpuso demanda de reparación directa con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad de la entidad territorial demandada por los perjuicios ocasionados por dos causas diferentes, esto es: **i)** por la falla del servicio derivada de la demora en la designación de los interventores del comité, luego de la intervención ordenada por el municipio demandado y, el supuesto incumplimiento de aquéllos respecto de las obligaciones a su cargo, específicamente, frente a la renovación de las licencias de urbanismo y construcción y, **ii)** por el daño especial derivado de la expedición del acuerdo 21 del 4 de septiembre de 2002, que modificó el POT de Villavicencio y ocasionó la reducción de las soluciones de vivienda permitidas inicialmente, lo cual generó la inviabilidad del proyecto y la devolución de dineros a los aportantes.

2.1. En primer lugar, en cuanto a la falla del servicio aludida en la demanda, cabe señalar que el artículo 86 del C.C.A. prevé el ejercicio válido de la acción de reparación directa cuando se persigue una indemnización por algún daño que tenga como fuente un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

En relación con las actuaciones irregulares relativas a la designación y al desempeño de los interventores, la Sala advierte que en la demanda no se cuestiona la legalidad de algún acto administrativo, sino la demora en la designación de aquéllos y las supuestas irregularidades de las personas designadas por el municipio demandado como interventores del comité de vivienda, razón por la cual la acción de reparación directa ejercida resulta procedente para debatir la responsabilidad de la entidad demandada por tales hechos.

2.2. De otra parte, en cuanto al supuesto daño especial derivado de la expedición de los acuerdos que reformaron el POT y obligaron a modificar el proyecto de vivienda, según la jurisprudencia de esta Sección la acción de reparación directa es la vía procesal procedente para solicitar la indemnización de perjuicios causados

² Ley 446 de 1998.

³ Toda vez que el salario mínimo para el año 2003 equivalía a \$332.000.

como consecuencia de la afectación al derecho de propiedad causada por la reglamentación de los usos del suelo⁴; al respecto, en sentencia de 26 de agosto de 2015 se precisó lo siguiente:

*“La jurisprudencia de la Corporación, a lo largo de los años, ha consolidado las diferentes hipótesis en las que se puede encontrar configurada la responsabilidad del Estado por afectaciones o delimitaciones del derecho de propiedad, particularmente referido a la propiedad inmobiliaria. Así, se pueden identificar cuatro escenarios concretos en los que las actividades del Estado sobre los bienes inmuebles de los particulares pueden configurar su responsabilidad, los cuales serán reseñados brevemente: **a.** La ocupación de bien inmueble; **b.** La responsabilidad por afectación de propiedad privada generada por obras públicas; **c.** La –mal llamada- ocupación jurídica de bienes inmuebles; y, **d.** La responsabilidad del Estado por delimitación del derecho de propiedad, la cual se compondría de dos vertientes: d.1. La responsabilidad del Estado por afectaciones al interés general y d.2. **La responsabilidad del Estado por la reglamentación general de los usos del suelo.** (...)*

“d. La responsabilidad del Estado por delimitación del derecho de propiedad. Hasta 2012 para resolver el conflicto que se presentaba entre la garantía constitucional del derecho de propiedad y la necesidad de proteger determinados bienes jurídicos de relevancia colectiva –como la protección del medio ambiente, el desarrollo urbanístico de las ciudades, la conservación de la memoria histórica del país, entre otras–, esta Corporación desarrolló una línea jurisprudencial que permite equilibrar los distintos intereses en juego, permitir el respeto al interés general pero mantener, en la medida de lo posible, la garantía de los derechos adquiridos a la que hace referencia el artículo 58 constitucional, con la que se pretende abandonar el fundamento teórico que se encuentra en la llamada teoría de la ‘ocupación jurídica’ y reemplazarlo por una postura más acorde con los postulados constitucionales vigentes. Este escenario de responsabilidad patrimonial del Estado presenta dos vertientes:

“d.1. La responsabilidad del Estado por afectaciones al interés general⁵

“(…)

“d.2. La responsabilidad del Estado por la reglamentación general de los usos del suelo. Algunas aproximaciones teóricas.

“Cuestión distinta se presenta –como ocurre en el sub lite- cuando la limitación del derecho de propiedad cuyo resarcimiento se pretende obtener deviene del ejercicio de las competencias de ordenación del territorio legalmente atribuido a las autoridades administrativas.

“(…) En este sentido, la sentencia de 2012 en estudio, postura que se reitera en esta oportunidad, distinguió dos hipótesis según el alcance de la intervención del Estado en el derecho de propiedad:

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 24 de febrero de 2016, (exp. 36.832).

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, (exp. 21.906).

“i. Aquellas intervenciones que tocan el núcleo esencial de la propiedad privada, vaciándolo completamente de contenido, y que por ello generaban, entonces, lo que se puede denominar efectos expropiatorios de las decisiones administrativas, intervenciones materialmente expropiatorias o bien, si se quiere acudir a la teoría del derecho internacional, una expropiación indirecta, que no una ‘ocupación jurídica’ –puesto que este último fenómeno requiere de una expresión física- su configuración dará lugar, además, a la aplicación de lo normado en el artículo 220 del C.C.A. – hoy 191 del CPACA-.

*“ii. Aquellos casos en los que **no** se vacía de contenido el derecho de propiedad del demandante –o algún otro derecho de contenido patrimonial que se ejerza sobre un bien-, pero sí se disminuye. En esta segunda hipótesis se podrán identificar tres eventos: **a.** La aminoración del derecho se identifica como una carga tolerable que debe ser soportada por el titular del derecho de propiedad atendiendo el caso concreto; **b.** La limitación del derecho de propiedad –o de otros de contenido patrimonial respecto de un bien- es particular y especial, pero el ordenamiento jurídico establece mecanismos de compensación de dicha aminoración, en cuyo caso **le corresponderá al juez de la reparación directa** determinar si la compensación establecida por el ordenamiento jurídico es suficiente respecto de la aminoración patrimonial sufrida por el titular del derecho; y, finalmente, **c.** La limitación del derecho de propiedad –o de otros de contenido patrimonial respecto de un bien- es particular y especial, pero el ordenamiento jurídico no creó mecanismos de compensación, caso el cual le compete al juez establecer la manera más adecuada de compensar el detrimento del derecho de propiedad.*

“(...) De esta manera, el Estado se encuentra habilitado por la propia Constitución Política para modificar el alcance de los derechos del propietario en cada caso concreto, lo que se enmarca en el ámbito normal de las cargas públicas que debe asumir el propietario por virtud de la cláusula de la función social y ecológica de la propiedad. En otras palabras, la delimitación general del ejercicio del derecho de propiedad urbana –así incida de manera particular en un predio en concreto- no es, por regla general, anormal, excepcional o, para esos efectos, especial, razón por la cual se excluyen de la posibilidad de ser constitutivas de daños antijurídicos. En este orden de ideas, aquellas decisiones mediante las cuales se modifiquen los usos del suelo, se cambien los índices de edificabilidad, se clasifique un bien como de interés cultural, se establezcan cesiones obligatorias gratuitas, etc., no comprometen, como regla general –aunque ello admite excepciones-, la responsabilidad del Estado.

“Ahora bien, ello no implica que éste (sic) ámbito –como ninguno que pertenezca a la órbita de intervención del Estado- se encuentre exento o fuera del espectro de aplicación del artículo 90 constitucional, puesto que en la medida en que se acredite la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado –bajo cualquier régimen- se deberá proceder a compensar el detrimento de los elementos concretos del derecho de propiedad o a indemnizar, si es del caso y así se acredita, la pérdida del derecho por la vía de la calificación de intervenciones administrativas materialmente expropiatorias o de expropiación indirecta.

“Pero a ello sólo habrá lugar en la medida en que se evidencie que, siguiendo el contenido del derecho de propiedad, reconocido por la Ley y, en cada caso en particular, por la reglamentación local, se ha producido una disminución anormal y/o excepcional del contenido del derecho de

propiedad respecto del predio en concreto, de los colindantes y, principalmente, deberá resultar desproporcionada respecto de las limitaciones que pesen previamente sobre el derecho de propiedad respecto de cuya reducción se pretende el resarcimiento⁶ (se ha resaltado).

A manera de conclusión, la Sala encuentra pertinente reiterar que, de una manera general, el Estado puede limitar el derecho de propiedad, ya sea ocupando materialmente el bien inmueble del que es dueño un particular, despojando a éste de su posesión material, o mediante la constitución de afectaciones que delimiten el ejercicio de ese derecho, por razones de diversa índole y con distintos alcances.

Asimismo, es preciso concluir que, como en este caso los daños alegados por el Comité de Vivienda Gramalote devienen supuestamente de la modificación al plan de ordenamiento territorial del municipio de Villavicencio que afectó el proyecto de vivienda de la persona jurídica acá demandante, es claro que, para el presente caso, en principio, como se está frente a un caso de responsabilidad del Estado por delimitación del derecho de propiedad por reglamentación general de los usos del suelo, concluye la Sala que la acción de reparación directa es el cauce procesal adecuado para obtener la eventual indemnización de perjuicios que por ese hecho se hubiere producido.

Así las cosas, se revocará la sentencia apelada en cuanto declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, se analizará el fondo del asunto.

3. Ejercicio oportuno de la acción

Respecto de la caducidad de la acción de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998) establece:

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

Al respecto, la Sala, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el término de caducidad en este tipo de acciones se cuenta, por regla general, a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 26 de agosto de 2015 (exp. 33.113).

administrativa causante del perjuicio⁷, pues en este momento se consolida el daño antijurídico y surge la posibilidad de acceder a la jurisdicción.

3.1. Ahora bien, en cuanto al daño derivado de una supuesta falla del servicio por la demora en la designación de los interventores y las “acciones y omisiones” en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de éstos durante el procedimiento de intervención ordenado por el municipio demandado, la Sala tomará como inicio del cómputo de la caducidad la fecha de la expedición de la **resolución 15 de 2 de abril de 2001**, mediante la cual la Secretaría de Control Físico de la Alcaldía de Villavicencio decidió, entre otras medidas, “ordenar la toma inmediata de posesión para administrar los negocios, bienes y haberes del Comité de Vivienda Departamental Gramalote”, puesto **que a partir de esa fecha, según la demanda, se produjo la demora u omisión en la designación del interventor del comité**, razón por la cual, como la demanda se formuló el **26 de septiembre de 2003**, la conclusión no puede ser otra sino que se demandó cuando el término legal había fenecido, pues ya habían transcurrido los 2 años que establece el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., desde la ocurrencia de los hechos a los que alude la demanda, sin que resulte del caso dar aplicación a ninguna de las excepciones consagradas en el ordenamiento jurídico para modificar el cómputo del inicio del término de la caducidad, como lo son los casos relativos a violaciones graves a derechos humanos –vgr. desaparición o desplazamiento forzado-

Cabe señalar que al proceso no se allegó constancia de solicitud de conciliación prejudicial, hecho que eventualmente habría podido suspender la caducidad de la acción de la referencia⁸.

3.2. De otra parte, en cuanto al daño derivado del incumplimiento de los interventores designados por el municipio de Villavicencio de las obligaciones a su cargo, específicamente, frente a la renovación de las licencias de urbanismo y construcción, observa la Sala que mediante resolución 878 de 11 de noviembre de 1999 la Curaduría primera de Villavicencio concedió licencia de construcción al Comité de Vivienda Departamental de Gramalote por 24 meses desde esa fecha, es decir, hasta **el 11 de noviembre de 2001** (fl. 65 C. 1); asimismo, se tiene que a través de

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto de 9 de mayo de 2011 (exp. 40.196).

⁸ El artículo 21 de la Ley 640 del 2001, prevé: “La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en los que éste trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la presente ley o hasta que se venza el término de (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.

resolución 52 del 31 de agosto de 1998, la Curaduría Urbana Primera de Villavicencio otorgó licencia de urbanización y obras de urbanismo por 11 meses al comité de vivienda departamental de Gramalote, la cual fue prorrogada por 12 meses más mediante resolución 11 del 31 de agosto de 2000, es decir, el comité contaba con esa licencia hasta el **31 de agosto de 2001** (fls. 66 a 67 C. 1).

No obstante, debe tenerse en cuenta que el artículo 25 del Decreto 1052 de 1998 –vigente para la época de los hechos-⁹ establecía un período de gracia de un (1) mes calendario entre el vencimiento de la licencia anterior y la nueva licencia, motivo por el cual, la fecha para el inicio del cómputo de la caducidad de los dos años es el **30 de septiembre de 2001**, de ahí que, por haberse interpuesto la demanda el **26 de septiembre de 2003**, se impone concluir que la demanda respecto de la omisión en tramitar las referidas licencias de construcción y de urbanismo por parte de los interventores designados por el municipio, se presentó oportunamente.

3.3. De otra parte, en cuanto al daño especial, derivado de la expedición del **acuerdo 21 del 4 de septiembre de 2002** -que modificó el plan de ordenamiento territorial de Villavicencio, ocasionó la reducción de las soluciones de vivienda permitidas inicialmente y llevó a la inviabilidad del proyecto, pues se tuvieron que devolver los dineros a los aportantes advierte la Sala que, por haberse interpuesto la demanda el **26 de septiembre de 2003** (fl. 163 C. 1), no hay duda de que aquélla se presentó dentro del término legal establecido para tal efecto.

4. Hechos probados

De conformidad con los medios de prueba allegados en legal forma se encuentra probado lo siguiente:

4.1. El Comité de Vivienda Departamental Gramalote adquirió, mediante escritura pública de compraventa, un lote de terreno de 39.100 metros cuadrados, ubicado en la vía que de Villavicencio conduce a Acacías (fl. 23 a 24 C. 1), con el fin de realizar un proyecto de vivienda de interés social para educadores y policías, con una propuesta inicial de 250 casas y 144 apartamentos, estos últimos repartidos en 9 bloques de 4 pisos cada uno (fls. 13 a 18 C. 1).

⁹ “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas”.

4.2. Mediante resolución 378 del 29 de agosto de 1997, Corporinoquia le otorgó al comité licencia ambiental para realizar dicho proyecto de vivienda (fls. 36 a 47 C. 1).

4.3. Mediante oficio del 15 de septiembre de 1997, la Secretaría de Planeación Municipal de Villavicencio le comunicó al representante legal del comité que “no se acepta la propuesta de vivienda formulada por el Comité de Vivienda” (fl. 49 C. 1), motivo por el cual éste último presentó una modificación a su proyecto inicial, en la cual manifestó que “la modificación consiste en la supresión de dos (2) de las nueve (9) torres ubicadas en el área destinada a los apartamentos”, con lo que se pasaba de construir 60 a 50 viviendas por hectárea (fls. 51 a 53 C. 1).

4.4. Mediante oficio del 21 de abril de 1998, la Secretaría de Planeación Municipal de Villavicencio le manifestó al representante legal del comité que “otorga el visto bueno de uso de suelo con carácter residencial y condicionado a densidades de **50 viviendas por hectárea** de acuerdo (sic) con el Acuerdo 068 de 1994” (fl. 64 C. 1).

4.5. Mediante resolución 878 de 11 de noviembre de 1999, la Curaduría Primera de Villavicencio concedió licencia de construcción al Comité de Vivienda Departamental Gramalote por 24 meses, desde esa fecha (fl. 65 C. 1).

4.6. A través de resolución 52 del 31 de agosto de 1998, la Curaduría Urbana Primera de Villavicencio otorgó licencia de urbanización y de obras de urbanismo por 11 meses al Comité de Vivienda Departamental Gramalote, la cual fue prorrogada por 12 meses más mediante resolución 11 del 31 de agosto de 2000 (fls. 66 a 67 C. 1).

4.7. Mediante resolución 15 de 2 de abril de 2001, la Secretaría de Control Físico de la Alcaldía de Villavicencio decidió, entre otras cosas, “ordenar la toma inmediata de posesión para administrar los negocios, bienes y haberes del Comité de Vivienda Departamental Gramalote. (...) Ordenar el embargo y secuestro de los bienes de propiedad del comité”. La anterior decisión se adoptó luego de recibir “innumerables quejas de personas pertenecientes al Comité de Vivienda Gramalote, por el incumplimiento relacionado con la entrega de viviendas y/o devolución de los dineros aportados”; adicionalmente, concluyó dicha Secretaría que el proyecto presentaba los siguientes problemas:

- Le fue negada la viabilidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y de energía eléctrica, por las empresas de servicios públicos que operan en el municipio de Villavicencio.

- Se construyó una casa modelo, pero sin el correspondiente permiso o licencia de urbanismo, por lo que fue sellada.
- Los libros de contabilidad estaban en desorden o atrasados desde diciembre de 1998 y los estados financieros tampoco estaban actualizados, ni se encontraron libros de actas de juntas, de actas de asamblea general, ni libro de inventario y de balance (fls. 101 a 111 C. 1).

4.8. Contra la anterior decisión se interpuso recurso de reposición, pero fue confirmada íntegramente el 4 de julio de 2001 por la Alcaldía de Villavicencio, Dirección de Control Físico (fls. 1121 a 117 C. 1).

4.9. Mediante resolución 321 del 3 de diciembre de 2001, el Concejo Municipal de Villavicencio designó al señor William Rojas Romero como agente interventor del comité de vivienda departamental de Gramalote, dicho señor tomó posesión del cargo el mismo día, pero presentó renuncia a partir del 31 de enero de 2002; (fls. 118 a 119 C. 1). El 1 de febrero de 2002 el Concejo Municipal de Villavicencio designó como interventor al señor Hernán Orejuela, quién tomó posesión ese mismo día, pero renunció a partir del 18 de marzo de ese mismo año; en consecuencia, el 21 de marzo siguiente se designó y posesionó al señor Rigoberto Rodríguez Castro como agente interventor, pero renunció también a partir del 2 de octubre de 2002 y, el 7 de octubre de ese mismo año, se designó y se posesionó al señor Rafael Rodríguez Castro como agente interventor (fls. 120 a 123 y 129 a 131 C. 1).

4.10. Mediante oficio del 14 de febrero de 2003, el Director de Planeación Municipal de Villavicencio decidió *“no autorizar la prórroga de la licencia de urbanismo del 31 de agosto 1998 al Comité de Vivienda Departamental Gramalote”*. Allí, en relación con el permiso de uso de suelo, se manifestó lo siguiente:

“La vigencia del uso de suelo aprobado por la Junta de Planeación Municipal al proyecto de vivienda Gramalote de fecha 21 de abril de 1998 emitido por el Secretario de Planeación Municipal de la época ha fenecido. (...) Se observa con meridiana claridad que no es viable el uso de suelo en este predio para el proyecto urbanístico que piensan desarrollar de acuerdo con el nuevo uso de suelo”.

De otra parte, en relación con la falta de renovación de la licencia de construcción que habría sido otorgada, se manifestó en ese mismo oficio que, según la normativa aplicable (artículo 25 del Decreto 1052 de 1998), para su renovación el proyecto debía tener construido al menos el 30% al momento del vencimiento, pero,

en este caso, "ni siquiera se ha empezado a desarrollar los tópicos básicos, como acueducto, alcantarillado, básicos para el eventual desarrollo de la urbanización, de manera que es evidente que no se cumplen las condiciones de la norma en comento" (fls. 126 a 128 C. 1).

5. Conclusiones probatorias y caso concreto

De conformidad con los referidos hechos probados, concluye la Sala que, contrario a lo afirmado por el comité demandante, la inviabilidad del proyecto de vivienda y la consiguiente devolución de los dineros a los ahorradores no devino de la expedición del **Acuerdo 21 de 4 de septiembre de 2002**, a través del cual el concejo municipal de Villavicencio modificó el plan de ordenamiento territorial, en especial, por haber limitado la construcción a máximo 15 viviendas por hectárea, sino que se debió a que no se renovaron las correspondientes licencias de urbanismo y construcción, por hechos atribuibles exclusivamente a su propia culpa.

En efecto, si bien el comité contaba con las licencias de construcción y de urbanismo en el predio referido hasta **agosto y noviembre de de 2001**, lo cierto es que por no haber adelantado las obras mínimas requeridas por el artículo 25 del Decreto 1052 de 1998 –vigente para la época de los hecho-¹⁰, esto es, haber ejecutado al menos el 30% de la totalidad del proyecto, no se autorizó la renovación de dichas licencias y, en consecuencia, ello impidió adelantar el proyecto de vivienda con las consecuencias económicas conocidas.

Sobre el particular, el citado artículo 25 establecía lo siguiente:

"Artículo 25°. Tránsito de normas urbanísticas. Cuando una licencia pierda su vigencia por vencimiento del plazo o de la prórroga, el interesado deberá solicitar una nueva licencia ajustándose a las normas urbanísticas vigentes al momento de la nueva solicitud.

*"Sin embargo, **si las normas urbanísticas vigentes al momento de la expedición de la licencia vencida hubieren sido modificadas, el interesado tendrá derecho a que la nueva licencia se le conceda con base en la misma norma en la que se otorgó la licencia vencida, siempre que no haya transcurrido un término mayor a un (1) mes calendario entre el vencimiento de la licencia anterior y la solicitud de la nueva licencia, y además que las obras, se encuentren en los siguientes casos, que serán certificados por el constructor o urbanizador responsable ante la autoridad competente para la expedición de la licencia. La certificación se dará bajo la gravedad de juramento, que se entiende prestado por la presentación de la solicitud.***

¹⁰ "Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas".

“1. En el caso de las licencias de urbanismo, cuando las obras de la urbanización se encuentren ejecutadas en un treinta (30%) por ciento.

“2. En el caso de las licencias de construcción cuando por lo menos la mitad de las unidades constructivas autorizadas cuenten como mínimo con el cincuenta (50%) por ciento de la estructura portante o el elemento que haga sus veces, debidamente ejecutada”.

Ahora bien, a efectos de que opere el hecho de la víctima como eximente de responsabilidad, resulta necesario aclarar, en cada caso concreto, si el proceder activo u omisivo de aquella tuvo o no injerencia y en qué medida en la producción del daño. La Sala ha señalado que el hecho de la víctima, como causal de exoneración de responsabilidad o de reducción del monto de la condena respectiva, debe constituir, exclusiva o parcialmente, causa eficiente del perjuicio reclamado¹¹.

Así las cosas, la Sala encuentra configurada la causal eximente de responsabilidad consistente en el hecho exclusivo de la víctima, toda vez que fue la conducta del comité, consistente en no adelantar la construcción del proyecto dentro del tiempo previsto por la norma, lo que impidió que se renovaran las licencias de urbanismo y de construcción correspondientes y generó la inviabilidad del proyecto de vivienda, amén de que la intervención ordenada por el Concejo Municipal obedeció a las quejas y reclamos de los asociados, en relación con “múltiples irregularidades” del proyecto por parte del comité acá demandante, de manera tal que el actuar de éste tiene la entidad suficiente para eximir a la entidad demandada de la responsabilidad que se le atribuye en la demanda, pues, de no haber incurrido en las referidas irregularidades, el daño (la inviabilidad del proyecto de vivienda), en términos razonables, no habría tenido lugar.

En ese mismo, sentido, se impone concluir que los interventores designados por el municipio de Villavicencio no influyeron –por acción u omisión- en la no renovación de la respectiva licencia de urbanismo, puesto que –reitera la Sala-, ese daño se debió exclusivamente a las múltiples irregularidades en que incurrió el comité, los cuales llevaron a que no se pudiera ejecutar ni siquiera el 30% del proyecto, para que, en términos de la norma citada, hubiera tenido derecho a la renovación de dicha licencia de urbanismo, a pesar del cambio en el POT municipal.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de octubre de 2000 (exp. 11.981).

Lo expuesto fuerza concluir que se encuentra plenamente acreditada la configuración de la eximente de responsabilidad consistente en el hecho exclusivo de la víctima, circunstancia que impone negar las pretensiones de la demanda.

6. Condena en costas

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el 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: REVÓCASE la sentencia apelada, esto es, la proferida el 26 de febrero de 2013 por el Tribunal Administrativo del Meta, en cuanto declaró la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción; en su lugar, **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen para su cumplimiento.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA