



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación: 050012331000200204919 01 (44294)
Actor: URBANIZACIÓN PANORAMA LTDA.
Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Tema: Daño por trazado de vías sobre bien inmueble de propiedad privada

Subtema 1: No se demostró el daño

Sentencia: Confirma

La Subsección procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 28 de noviembre de 2011, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La Urbanizadora Panorama Ltda. pretende la reparación de los perjuicios generados con la afectación a su derecho de propiedad sobre un lote, debido a que las comunicaciones emitidas por el municipio de Medellín, en las que indicaba que el predio se encontraba afectado por dos obras públicas viales, impidieron su aprovechamiento comercial.

II. ANTECEDENTES

El 6 de diciembre de 2002¹, **José de la Roche Vélez** presentó demanda en ejercicio de la **acción de reparación directa** contra el **Municipio de Medellín**, con la pretensión de que se le condene al pago de los perjuicios causados por la afectación por obras públicas que recayó sobre un lote de terreno de propiedad de la Sociedad Urbanizadora Panorama Ltda., de la cual es representante legal.

2.1. Trámite procesal relevante en primera instancia

La demanda fue **admitida**², el **auto admisorio fue notificado** en debida forma y el Municipio de Medellín presentó **escrito de contestación**³.

El 28 de noviembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictó sentencia de primera instancia en la que negó las pretensiones de la demanda por no encontrar demostrado el daño alegado en la demanda.

La parte actora interpuso recurso de apelación⁴ contra la sentencia de primera instancia. En un acápite posterior, la Sala resumirá los motivos de inconformidad expuestos en el recurso.

2.5. Trámite en segunda instancia

Esta Corporación admitió el recurso en auto del 27 de junio de 2012 y, mediante auto de 25 de julio de 2012, corrió traslado para que las partes presentaran sus alegaciones finales⁵.

En esta instancia, las partes presentaron alegatos de conclusión. El Ministerio Público guardó silencio⁶.

III. PRESUPUESTOS DE LA SENTENCIA DE MÉRITO

3.1. Competencia

La Sala es **competente** para resolver el presente caso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, en razón al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia, dado que la cuantía de la demanda, supera la exigida por la norma, para que una demanda iniciada en el año 2002 sea conocida en segunda instancia por esta Corporación⁷.

¹ F. 88-109, c. 1.

² Auto de admisión de la demanda, f. 111, c. 1.

³ Escrito de contestación de demanda, f. 116, c. 1.

⁴ Recurso de apelación, f. 475, c. ppal.

⁵ Auto de admisión del recurso de apelación, f. 490, c. ppal.

⁶ F. 505, c. ppal.

⁷ La pretensión mayor fue estimada en \$456.486.240, monto que supera la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en el 2002 fuera de doble instancia (\$154.500.000).

3.2. Vigencia de la acción

La acción de reparación directa incoada por José de la Roche (art. 86, CCA) tiene una vigencia de “[...] dos (2) años, contados a partir del día siguiente 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 cualquiera otra causa” (art. 136.8. CCA).

En el presente asunto, el actor solicita se declare responsable al Municipio de Medellín por haber restringido o limitado las posibilidades económicas del inmueble de propiedad de la sociedad que él representa.

Para él, el daño se originó con la respuesta que la oficina de planeación del Municipio de Medellín dio el 16 de mayo de 1990, a su solicitud de vías obligadas del lote ubicado en la calle 32 A entre carreras 29ª y 31 barrio Lotero, y en la cual le indicaban que vías afectaban el lote de la referencia, así:

“Vía Túnel:

Por el costado oriental del lote, cruza la vía que servirá de acceso al túnel que comunicará a Medellín con el Aeropuerto José María Córdoba, se deberá respetar dicha faja publica y además un retiro de 15.00 mts al borde del viaducto que allí se construirá”.

Continuidad de la carrera 31. Sección 1-1

El proyecto vial 6-88-13 consideró la continuidad hacia el oriente de la carrera 31, sirviendo de empalme entre la carrera 32 y la urbanización – Medellín din tugurios teniendo en cuenta la siguiente sección (...) El eje se localizará a solicitud del interesado.

Sendero peatonal sección 2-2

De la vía anteriormente descrita se desprende un sendero peatonal que sirve para el acceso a algunas viviendas localizadas en un tramo del límite sur- del lote, para el sendero, el proyecto vial No. 11-75-2 ha considerado la siguiente sección, teniendo como fijo el paramento actual: (...).

Debido a la pendiente del lote y a problemas detectados en la zona, se exigirá un estudio geológico y geotécnico del lote⁸.”

De conformidad a la pretensión del demandante, la Sala deberá estudiar por separado la caducidad de la acción interpuesta, puesto que él plantea dos situaciones que, en su sentir, limitaron el uso y goce libre de su propiedad:

1. Frente a la *Continuidad de la carrera 31 sección1-1 proyecto vial 6-888-13:*

Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

⁸ En adelante, se transcribe conforme obra, inclusive con errores.

- A folios 5 y 6 del expediente, se encuentra la respuesta REG: 5330 dada por el Municipio de Medellín -Planeación-, el 16 de mayo de 1990 al actor, indicando cuales vías afectaban el lote de su propiedad, (respuesta transcrita líneas atrás).
- A folios 17 y 18, reposa respuesta No.8358 del 9 de marzo de 1998 *“Reconsideración al trazado del proyecto vial 6-88-13, entre las urbanizaciones Panorama, balcones de panorama y Medellín sin tugurios”*. En esta, el Municipio de Medellín -planeación Metropolitana-, le comunica *“Atendiendo su solicitud y después de inspeccionar el sector por donde se tiene planeado la construcción del proyecto vial 6-88-13 y de analizar la información técnica disponible en esta oficina, nos permitimos conceptuar lo siguiente: (...) Por lo anteriormente expresado, a las altas restricciones geológico-geotécnicas y topográficas del terreno y los potenciales riesgos que se presentarían con los movimientos de tierra para los pobladores de las urbanizaciones de Balcones y Panorama este departamento no considera técnico, ni económicamente viable la continuidad del proyecto vial 6-88-13 y donde actualmente se tiene planeado; no existiendo condiciones para una posible relocalización de éste hacía la parte alta, ya que allí se interconectaría con el proyecto vial Medellín – Río Negro”*.
- A folios 20 y 21 obra copia del escrito del 11 de marzo de 1998 en el que José De La Roche Representante legal de la urbanizadora Panorama solicitó al jefe del Departamento de Vías y Transportes de la oficina de Planeación Metropolitana de Medellín la desafectación de su predio. Lo anterior, debido a que la afectación por los proyectos “Vía Túnel” y “Vía 6-88-13” fueron comunicados mediante oficios, pero nunca se cumplió con el requisito exigido en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989.
- Como respuesta a lo anterior, el 26 de marzo de 1998, el municipio de Medellín informó que el predio no se encontraba afectado por el proyecto vial 6-88-13, pues este se trataba de un diseño técnico sobre el cual se estaba estudiando la posibilidad de cambiar su trazado.

Así las cosas, el Municipio de Medellín le comunicó a la Sociedad demandante, el 9 de marzo de 1998, respecto del proyecto vial 6-88-13 que no se consideraba ni técnica, ni económicamente viable su continuidad, y días después le informó que el predio no se encontraba afectado por el proyecto vial 6-88-13, pues este consistía, tan sólo en un diseño técnico sobre el cual se estaba estudiando la posibilidad de cambiar su trazado.

Entonces, la Sala encuentra probado que la acción de reparación directa, en cuanto atañe a la pretensión resarcitoria de daños causados por el proyecto vial 6-88-13, se encontraba caducada al momento de su ejercicio, pues el plazo para presentar la demanda por causa del daño que de él pudiera haberse derivado, venció en marzo del año 2000 y la presente demanda se presentó el 6 de diciembre del 2002.

2.Frente al proyecto denominado: *“Vía Túnel*

La otra pretensión se encuentra relacionada con la vía “el Túnel del oriente”. En relación con esta obra, el Municipio de Medellín dio respuesta al demandante el 21 de noviembre del 2002, informándole que *“mediante radicado DGTO-342-2002- la gerencia de la conexión vial Aburrá-Oriente informó a esta dependencia sobre la variación aprobada al proyecto de acceso occidental al Túnel de Oriente, adoptándose la denominada variante de Kevin”s.*”

En consecuencia, ha de inferir la Sala que solo hasta el 21 de noviembre del año 2002 el proyecto vial contempló la afectación del lote propiedad de Urbanización Panorama Ltda., y

que, por tanto, esta pretensión tuvo cauce oportuno a través de la acción de reparación directa, pues, como queda visto, de ella se hizo ejercicio el 6 de diciembre de 2002.

3.3. Legitimación para la causa

El hecho generador del daño, según la demanda, fue la afectación por vías obligadas impuesta a un lote mediante Acuerdo Municipal 08 de 1985 expedido por el Consejo del Municipio de Medellín, por lo que esta entidad territorial se encuentra legitimada en la causa por pasiva en el presente asunto.

Ahora bien, en cuanto a la legitimación en la causa por activa, la Sala advierte que a folio 1 del cuaderno 1 del expediente, obra copia simple del certificado de tradición y libertad⁹, que registra la propiedad de la Sociedad Urbanización Panorama Ltda. sobre el bien inmueble urbano ubicado en la carrera 28 con calle 38 A de Medellín, con un área de 23.664,02 mts².

Respecto de la manera en que debe probarse el derecho de propiedad sobre un bien inmueble la jurisprudencia ha establecido que es necesario presentar ante el proceso la prueba documental que acredite el título y el modo, y que, Tratándose de bienes inmuebles, el título reside en la escritura pública en la que figure el negocio jurídico de adquisición, y el modo, esto es, la tradición, se surte con el respectivo registro de dicho negocio ante la oficina de registro de instrumentos públicos (artículo 756 del Código Civil).

No obstante lo anterior, de acuerdo con el principio de legitimidad registral, *“el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro”*¹⁰, y por esta razón, la jurisprudencia estableció que el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria es prueba suficiente para demostrar el derecho de propiedad sobre un bien inmueble¹¹.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el presente caso existe prueba documental del registro del inmueble afectado cuyo titular del derecho de dominio es la sociedad demandante, la Sala encuentra que con dicho registro se demuestra el derecho de propiedad que se alegó como vulnerado en la demanda, por lo que la Sociedad Urbanización Panorama Ltda. se encuentra legitimada en la causa por activa, teniendo en cuenta que es la propietaria del bien inmueble afectado, de acuerdo con el certificado de tradición y libertad que obra en el expediente¹².

IV. CONSIDERACIONES

⁹ Respecto de la eficacia de este documento para probar la propiedad ver sentencia de unificación de 13 de mayo de 2014, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente 23128.

¹⁰ Ibid.

¹¹ “[S]i para proferir el acto administrativo por medio del cual se registra un título, se le exige al Registrador verificar que el título que se pretenda inscribir conste en una escritura pública, la certificación que ese mismo funcionario expida, en la cual haga constar esa inscripción, permite tener por acreditada la existencia de ese título, cumpliendo de esta manera con el imperativo dispuesto en el artículo 265 del C. de P. C.”. Ibid.

¹² F. 1, c. 1.

4.1. Esta Subsección advierte que con las pruebas allegadas al proceso se encuentra demostrado que:

4.1.1. El 16 de mayo de 1990, la oficina de planeación municipal de Medellín respondió un oficio dirigido al señor José de la Roche, respecto a su solicitud de información sobre vías obligadas para el lote de su propiedad, en el que informó las vías que afectarían al predio, a saber:

- *Vía al túnel*

Por el costado oriental del lote, cruza la vía que servirá de acceso al túnel que comunicará a Medellín con el aeropuerto José María Córdoba; se deberá respetar dicha faja pública y además un retiro de 15.00 mts. al borde del viaducto que allí de construirá.

- *Continuidad de la carrera 31. Sección 1.1*

El proyecto vial 6-88-13 consideró la continuidad hacia el oriente de la carrera 31, sirviendo de empalme entre la carrera 32 la Urbanización Medellín sin Tugurios (...).

- *Sendero peatonal. Sección 2-2*

De la vía anteriormente descrita se desprende un sendero peatonal que sirve para el acceso a algunas viviendas localizadas en un tramo del límite sir del lote; para este sendero, el proyecto vial n|. 11-75-2 ha considerado la siguiente sección, teniendo como fijo el parámetro sur actual:

<i>Anden sur</i>	<i>3.50 mts.</i>
<i>Zona verde central</i>	<i>7.00 mts.</i>
<i>Andén norte</i>	<i>1.50 mts.</i>
<i>Sección total</i>	<i>12.00 mts.</i>

El interesado propondrá el sistema vial interno y de acceso al desarrollo a ejecutar y deberá someterlo a aprobación de esta oficina (...).

Se podrán hacer exigencias adicionales dependiendo del tipo de desarrollo que se plantee¹³.

¹³ F. 5 y 6, c. 1.

4.1.2. El 14 de abril de 1997, José de la Roche, en representación de la Urbanización Panorama Ltda., elevó derecho de petición a la oficina de Planeación Metropolitana de Medellín en el que solicitó que se determinara que el predio de su propiedad no poseía ninguna afectación que limitara la obtención de licencia de construcción por causa de obra pública, debido a que desde que se impuso la afectación en el Decreto 08 de 1985 no se había realizado la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria. En el escrito también se señaló que la afectación impuesta había generado detrimento patrimonial, por *“pago de impuesto predial, pago de tasa de aseo y pago de celaduría durante todos los años”* y, además, que su predio carecía de valor comercial debido a las restricciones impuestas¹⁴.

4.1.3. El 22 de mayo de 1997, el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana de Medellín, en atención a la solicitud del señor de la Roche, informó que el proyecto de obra que pretendía unir los valles de Aburrá y Rionegro era de carácter metropolitano, por lo que le correspondía a la Junta Metropolitana afectar los predios necesarios para la obra pública, por lo que sugirió dirigir su petición a la gerencia del Área Metropolitana¹⁵.

También informó que, en caso de desarrollar el predio, tenía que ceder las áreas involucradas con los proyectos de obra, a título de cesión gratuita por urbanización del predio, en virtud de artículo 2 de la Ley 9ª de 1989, pero le advirtió que tal obligación no entrañaba una afectación por obra pública¹⁶.

4.1.4. El 26 de septiembre de 1997, la Sociedad Panorama Ltda. suscribió escritura pública para la venta de una parte del predio de la Carrera 28 con Calle 38 A, a la Corporación Antioquia Presente, por un valor de \$36.000.000¹⁷.

4.1.5. El 22 de julio de 1997, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá informó que, si bien mediante Decreto 08 de 1985 se “afectaron” los predios requeridos para la autopista que uniría al Valle de Aburrá con el de Rionegro, esta “afectación” no debía entenderse en el estricto sentido del término, sino que se trataba de una asignación o compromiso al plan vial. Al respecto anotó:

Cuando se trata de una afectación esta no permite la obtención de licencias de ningún tipo, cosa contraria cuando se trata de la asignación a un uso vial, donde al constructor se le informa los compromisos viales que tiene el terreno.

Entonces debe quedar claro que el lote al que usted se refiere tiene una asignación o destinación contemplado dentro del plan vial metropolitano.

De acuerdo al plano que le fue otorgado por planeación municipal, la faja comprometida para el proyecto vial que comunicará los Valles de Aburrá y Rionegro se encuentra ubicada al costado oriental del lote, siendo esta muy pequeña o sea que no es cierto que el lote de su propiedad se encuentre afectado

¹⁴ F. 11, c. 1.

¹⁵ F. 7, c. 1.

¹⁶ F. 7, c. 1.

¹⁷ F. 79, c. 1.

en más de un setenta por ciento (70%) para este proyecto, como lo afirma usted en su solicitud.

En cuanto a lo manifestado en su escrito de que el Decreto Metropolitano Nro. 8 de 1985 se basó en una mera expectativa, no coincide con la realidad pues este proyecto ha sido estudiado desde 1983 y cuando fue expedido el Decreto en mención, el proyecto del túnel ya contaba con los diseños definitivos, según informa la oficina de Planeación de esta entidad¹⁸.

4.1.6. El 9 de marzo de 1998, la oficina de planeación del municipio de Medellín informó al señor José de la Roche la reconsideración del trazado vial del proyecto 6-88-13 entre las urbanizaciones Panorama y Balcones de panorama, debido a riesgos geológicos¹⁹.

4.1.7. El 11 de marzo de 1998, José de la Roche solicitó al jefe del Departamento de Vías y Transportes de la oficina de Planeación Metropolitana de Medellín la desafectación de su predio. Lo anterior, debido a que la afectación por los proyectos “Vía Túnel” y “Vía 6-88-13” fueron comunicados mediante oficios, pero nunca se cumplió con el requisito exigido en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989²⁰.

4.1.8. Como respuesta a lo anterior, el 26 de marzo de 1998, el municipio de Medellín informó que el predio no se encontraba afectado por el proyecto vial 6-88-13, pues este consistía en un diseño técnico sobre el cual se estaba estudiando la posibilidad de cambiar su trazado. Respecto de la afectación por el Proyecto vial Vía Túnel informó que este correspondía al área Metropolitana, de acuerdo con la Ley 128, artículo 14, literal b, numeral 2, por lo que a esta entidad le correspondía pronunciarse sobre las afectaciones por obra pública motivadas por ese proyecto²¹.

4.1.9. El 22 de mayo de 1998, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá informó que la junta estudiaría la situación de su predio, pero le indicó que este no se encontraba afectado en el Acuerdo 07 de 1996²².

4.1.10. El 28 de julio de 1998, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá informó que el proyecto vial “Túnel de Oriente” sería ejecutado por el Departamento de Antioquia, por lo que debía dirigirse a dicha entidad para el desarrollo de las actuaciones relacionadas con la negociación del predio²³.

4.1.11. El 9 de abril de 1999, el gerente de la conexión vial Aburrá Oriente Túnel de Oriente informó que el Departamento de Antioquia suscribió contrato de concesión para el desarrollo de la mencionada vía, pero el proyecto se encontraba suspendido por lo que manifestó que una vez se diera inicio a las actividades contractuales y se definiera el

¹⁸ F. 15 y 16, c. 1.

¹⁹ F. 17, c. 1.

²⁰ F. 20, c. 1.

²¹ F. 22, c. 1.

²² F. 24, c. 1.

²³ F. 25, c. 1.

terreno y eje de la vía, se entraría a definir la entidad encargada de la negociación de los predios²⁴.

4.1.12. El 24 de julio de 2000, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá informó que el inmueble del señor de la Roche no se encontraba afectado, pues no se incluyó en el Acuerdo Metropolitano 07 de 1996. También afirmó que, si bien dicho predio fue “afectado” mediante Decreto 08 de 1985, este acto perdió vigencia con la expedición de la Ley 9ª de 1989, por lo que no existía afectación sobre este²⁵.

4.1.13. El 20 de noviembre de 2001, en atención a la solicitud elevada por el señor José de la Roche, de información sobre normas de urbanización para el predio de la calle 32 B con carrera 38, el Municipio de Medellín certificó que la competencia para certificar la información solicitada era de las Curadurías Urbanas y que había encontrado, en los archivos, ninguna documentación relacionada con solicitud de normas de urbanización en ninguna de Curaduría Urbana. Además, le recordó que ya se le había brindado información, el 8 de agosto del 2000, sobre normas urbanísticas, afectaciones y compromisos viales del lote en cuestión²⁶.

4.1.14. El 8 de marzo del 2002, el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín brindó la siguiente información sobre vías obligadas del lote de propiedad de la sociedad demandante:

VÍAS OBLIGADAS DEL LOTE

Vía 1: Carrera 31 A (empalme con calle 38B)

Vía 2: Comunicación Medellín-Rionegro (...)

OBLIGACIONES DEL TITULAR EN LO REFERENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS VIAS INDICADAS

Vía 1: Construir la vía en el tramo correspondiente al lote.

Vía 2: Respetar la faja “real” de terreno necesaria para la futura ejecución del proyecto.

Las fajas públicas correspondientes a las anteriores vías, serán cedidas a título gratuito al municipio de Medellín, mediante escritura pública debidamente registrada (...).

Dependiendo del proyecto urbanístico que presente a consideración de esta oficina, se podrán hacer exigencias adicionales a las aquí consignadas (...).

²⁴ F. 30, c. 1.

²⁵ F. 31, c. 1.

²⁶ F. 33, 34, c. 1.

En el evento de que en el lote en cuestión se pretendan efectuar desarrollos urbanísticos, se deberá garantizar su accesibilidad a través de una vía construida (no en proyecto) con sección pública no inferior a trece (13) metros entre bordes interiores de andenes, en los términos que lo establece el artículo 188 del POT.

DESCRIPCIÓN DE LA SECCIÓN ESPECIAL

Comunicación entre Medellín y Rionegro

Para la futura comunicación entre Medellín y Rionegro se debe respetar la faja necesaria para su ejecución según lo mostrado en el plano anexo, donde se ha plasmado el alineamiento que diseñó el Ministerio de Obras Públicas y Transporte hace unos años; no obstante en la actualidad se está diseñando una variación a través de la concesión Túnel de Oriente, con lo cual muy posiblemente quedaría liberado el lote de dicho compromiso. Por lo tanto, le solicitamos estar en contacto con esta oficina para informarle sobre el desenlace de esta situación²⁷.

4.1.15. El 24 de abril del 2002, en respuesta al escrito de petición elevado por la sociedad demandante, el Departamento Administrativo de Planeación indicó que un Curador Urbano tiene el deber legal de respetar las vías obligadas señaladas para un predio, y que el incumplimiento de esa obligación podía derivar en la imposición de sanciones disciplinarias y autorizaba a la administración para el ejercicio de la acción de la nulidad y restablecimiento del derecho y para la solicitud de la suspensión provisional²⁸.

4.1.16. El 2 de octubre de 2002, José de la Roche, en ejercicio del derecho de petición, le solicitó a la Secretaría de Planeación del Municipio de Medellín que le confirmara si el trazado de la vía túnel de oriente se encontraba vigente, teniendo en cuenta que el gerente de dicho proyecto le había informado el cambio en el trazado.

En virtud de lo anterior, solicitó la desafectación de su predio, a su juicio afectado mediante Decreto 08 de 1985²⁹.

4.1.17. El 3 de octubre de 2002, la Sección Primera del Consejo de Estado profirió sentencia de segunda instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la Sociedad Urbanización Panorama Ltda., contra los actos administrativos determinantes del avalúo catastral del bien inmueble de su propiedad. La Sala decidió revocar el fallo proferido por el tribunal de Antioquia, en el que le había negado las pretensiones por no cumplir el predio con los supuestos para una tarifa especial, puesto que no existía ninguna afectación inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, y en su lugar, profirió fallo inhibitorio, por falta de agotamiento de la vía gubernativa³⁰.

4.1.18. El 21 de noviembre de 2002, el Departamento Administrativo de Planeación en respuesta a la solicitud de información que recibió, indicó que la gerencia de la conexión vial Aburrá-Oriente les había informado sobre la aprobación de la variación del trazado del

²⁷ F. 73, c. 1.

²⁸ F. 77, c. 1.

²⁹ F. 35 y 36, c. 1.

³⁰ F. 128 y 140, c. 1.

proyecto, y agregó que “*en el plano anexo se plasman tanto la propuesta aprobada por la concesión como la anulada, planteada en su momento por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, en la zona de su interés*”³¹.

En síntesis, la Sala concluye que las piezas procesales atrás aludidas, respecto de las cuales no se ha pronunciado la parte demandada para controvertir su validez o su mérito, permiten tener como debidamente probado que el predio de propiedad de la sociedad demandante fue comprometido para el desarrollo del proyecto vial 6-88-13 para la continuidad de la carrera 31 y, también, para el proyecto de la vía de Túnel de Oriente en la ciudad de Medellín. Además, se encuentra demostrado que dichas afectaciones no fueron inscritas en el registro de instrumentos públicos, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1985.

4.2. La sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Antioquia dictó sentencia de primera instancia el 28 de noviembre de 2011, en la que negó las súplicas de la demanda.

El *a quo* estableció que el *petitum* de la demanda está relacionado con los múltiples escritos de la administración que han impedido el aprovechamiento comercial del lote, debido a que, aunque las afectaciones no estén inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria sí genera una restricción para aprovechar el bien.

Al respecto, el tribunal consideró que en el proceso no se demostró que se haya afectado el núcleo esencial del derecho a la propiedad, pues no se allegó ningún medio de prueba que diera cuenta de una restricción a la disposición del bien o a su utilidad económica. También afirmó lo siguiente:

Los hilos o alineamiento, no son otra cosa que información sobre las secciones de las vías existentes o proyectadas, por tanto mal puede el demandante afirmar que si una obra pública está proyectada, o involucra inmuebles que son de su propiedad, ipso facto esté sacando el bien del comercio.

El tribunal aseguró que para afectar el bien inmueble comprometido con las obras se requiere adelantar el procedimiento contemplado en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, de lo contrario, el bien no se encuentra afectado. Agregó que en el presente caso no se demostró la existencia de ninguna restricción al derecho de dominio sobre el bien o que se haya negado alguna licencia de construcción en el mismo, por lo que no se demostró que hubiera sido restringida su comercialización.

También resaltó que el Plan Vial del Área Metropolitana es un acto administrativo que no fue atacado mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como tampoco se demostró que de este se desprenda un daño antijurídico reprochable.

Igual argumento mereció la alegación de la sociedad demandante, respecto del pago de impuestos por la totalidad del bien pese a estar afectado, pues la liquidación de impuestos se realiza mediante actos administrativos que pudieron ser atacados en su momento oportuno.

³¹ F. 66, c. 1.

Por último, el tribunal aseguró que la proyección de una obra de infraestructura vial no constituye un daño antijurídico, pues se trata de una actividad legítima del Estado que envuelve el interés general y que está regulada en la ley.

4.3. Recurso de apelación

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la decisión del tribunal con la pretensión de que sea revocada, y en su lugar, se profiera decisión favorable a las pretensiones de la demanda. El recurrente realizó las siguientes afirmaciones:

i) El municipio de Medellín certificaba³² las “vías obligadas”, aun cuando el proyecto vial para la conexión del Túnel de Oriente no estaba incluido en el Plan Operativo de Inversiones. Por tanto, el municipio estaba imponiendo la obligación de ceder gratuitamente las fajas de terreno afectadas con un proyecto del orden nacional que todavía no se encontraba definido.

ii) La administración otorgó una información errada y falsa sobre una afectación inexistente, en la que la sociedad propietaria del inmueble confió, lo que impidió que durante más de 15 años ejerciera su derecho de usufructo sobre el bien.

iii) El fallo de primera instancia desconoció los principios de buena fe y confianza legítima sobre los que actuó la sociedad actora, al abstenerse de urbanizar, en virtud de la información falsa que le brindó la administración, que le hizo creer que no obtendría la respectiva licencia de urbanización.

iv) La actuación de la administración, al informar sobre la afectación que tenía el inmueble, por la que estaba en la obligación de ceder gratuitamente una franja de terreno, constituyó una falla en el servicio, debido a que generó un desmedro patrimonial a la sociedad actora.

v) La falla en el servicio en la que incurrió la administración al emitir certificaciones en las que informó sobre los compromisos viales que afectaban el bien, disuadieron tanto a los propietarios de adelantar cualquier proyecto urbanístico, como a los posibles compradores del inmueble, debido a que sabían que no iban a poder obtener la licencia de construcción en virtud de dichas afectaciones.

vi) Los lotes urbanos cumplen la función social de ser urbanizados, por lo que al impedir el otorgamiento de la respectiva licencia se afectó el núcleo esencial del derecho de dominio sobre el bien, que debido a su naturaleza, al no encontrarse urbanizado genera una tributación mucho más alta.

vii) La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido la figura de la “*ocupación jurídica*”, para los casos en que no existe ocupación material del bien, pero aun así se afecta del derecho a la propiedad.

En el recurso de apelación se afirmó que “*el inmueble no se ha podido desarrollar urbanísticamente no porque la propietaria no lo quiera, sino porque existen certificaciones expedidas por el municipio que en la práctica impiden el desarrollo*”.

³² El recurrente puso como ejemplo el oficio del 24 de abril del 2002, proferido por el Municipio de Medellín que obra a folio 77 del cuaderno 1.

4.4. Problema jurídico

En atención a la metodología empleada por esta Subsección, para el análisis de la responsabilidad, y, a los motivos de inconformidad expuestos en el recurso de apelación, los problemas jurídicos a resolver en el presente caso serán los siguientes:

¿Acreditó la sociedad Urbanización Panorama Ltda. la existencia del daño que adujo como fundamento de sus pretensiones resarcitorias?

En caso de encontrar demostrado el daño alegado y que, de acuerdo con la fecha de su concreción, la acción haya sido ejercida en término, el despacho debe plantear si el daño demostrado es de carácter antijurídico o si la sociedad demandante se encontraba en el deber de soportarlo.

Si el daño es de carácter antijurídico, la Sala entrará a realizar el juicio de imputación, en el que deberá explorar la aducida ocupación jurídica en relación con el principio de igualdad que debe presidir las cargas y beneficios públicos.

4.4.2. Consideraciones generales

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

En el presente caso, la parte predica, como daño por ella padecido, el detrimento económico que asegura le generó la restricción para la construcción impuesta al predio de su propiedad, en virtud de los proyectos viales Medellín-Rionegro y 6-88-13 que pasarían por allí. Adujo que dicha circunstancia le impidió la explotación económica del predio, ya que cualquier licencia de construcción le sería negada, y los posibles compradores perdieron interés en el bien inmueble.

Respecto de la configuración del daño, en la demanda se anotó:

[L]a administración municipal ha impedido el desarrollo urbanístico del lote a pesar de que no existe una afectación decretada en debida forma sobre el inmueble (...). Esto ha impedido que Urbanización Panorama Ltda. haya podido negociar su inmueble, después de que el Municipio determinó que el lote se encontraba afectado por unas vías públicas de carácter obligado. Y lo que es peor todavía, las cargas impositivas continuaron siendo las mismas o sea que se siguió pagando [impuesto] común y corriente como si el lote se encontrara libre de cualquier gravamen o limitación.

*Como se puede observar, cualquier trámite que la sociedad propietaria del inmueble **hubiera querido** iniciar para urbanizar el lote implicaba respetar las imposiciones que el Municipio de Medellín ha determinado a través de lo que denomina “vías obligadas” y que han venido siendo certificadas de manera reiterada desde hace más de 10 años (...).*

*En resumen, durante más de 10 años ha (sic) mi representado se le ha limitado **la posibilidad** de aprovechar plenamente el inmueble con base en la mera expectativa de construir un proyecto vial (...).*

A partir de lo expuesto en la demanda, la Sala procede a verificar la existencia del **daño** allí alegado, consistente en la limitación y/o afectación al derecho de propiedad.

De acuerdo con las pretensiones y hechos narrados en la demanda, la parte demandante pretende el reconocimiento de los perjuicios materiales causados con la “*ocupación jurídica*” del predio del cual acreditó la propiedad, puesto que, aunque con las obras públicas señaladas no se ocupó materialmente el bien inmueble, sí se impidió su urbanización debido a que el trazado de los proyectos viales lo afectaban. De esa “*ocupación jurídica*” infiere una afectación al derecho de propiedad, puesto alega que con ello se enervó la posibilidad de enajenar el bien o de urbanizarlo libremente, debido a la restricción impuesta por la administración. Por tanto, la Sala analizará, en primer lugar, si en el presente caso se demostró la afectación al derecho de dominio sobre el bien inmueble de propiedad de la demandante, para proceder al análisis de la antijuridicidad del daño y, posteriormente, la imputación de este a la administración.

El derecho de propiedad ha sido definido como el derecho real de dominio que tiene una persona sobre una cosa y que le otorga la facultad de usarla, gozar y disponer de ella de manera absoluta, exclusiva y perenne³³.

Así, el daño que se configura a la manera de una afectación al derecho de propiedad consiste en la restricción de alguna de dichas facultades. Es decir, que para que exista una vulneración al bien jurídico tutelado de la propiedad debe existir alguna circunstancia que le impida al titular de dicho derecho usar, gozar o disponer de su bien.

- El derecho de uso, también conocido como *ius utendi* consagra la facultad que tiene el titular del derecho de dominio de aprovechar los servicios para los cuales está destinado el bien.
- El derecho de goce, denominado *ius fruendi*, consiste en la posibilidad del dueño de obtener todos los productos que derivan de la explotación del bien, según su naturaleza.
- Finalmente, el derecho de disposición o *ius abutendi* permite al dueño efectuar negocios jurídicos que involucren el bien, es decir, realizar actos de disposición o enajenación³⁴.

Dichas facultades, tanto materiales como jurídicas que envuelve la titularidad del dominio pueden ser afectadas legalmente, pues el ordenamiento jurídico colombiano contempla algunas limitaciones al ejercicio pleno de los atributos de la propiedad privada, en virtud de la vocación social y ecológica que, en beneficio del interés general³⁵, se le imprimió a la propiedad desde el ámbito constitucional.

³³ Arévalo Guerrero, Ismael Hernando, *Bienes constitucionalización del derecho civil*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-189 de 2006.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T – 284 de 1994. “*ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos, es absoluto, pues tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad. Adicionalmente debe anotarse que el núcleo esencial de la propiedad no se altera por el mero hecho de haberse decretado la expropiación*”.

El artículo 30 de la Constitución de 1986 y posteriormente el artículo 58 de la Constitución Política de 1991³⁶, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos³⁷ establecen el derecho a la “*propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles*”, derecho que además incluye una función social y ecológica que implica el cumplimiento de deberes y obligaciones.

Es así como el ejercicio de este derecho puede ser limitado por motivos de utilidad pública o de interés social, hasta el punto que la ley establece la posibilidad de privar de este derecho a su titular, mediante la figura de expropiación.

De acuerdo con lo expuesto, el derecho de propiedad enmarca la facultad de disponer libremente del bien, siempre y cuando se haga dentro de los límites señalados en el artículo 58 de la constitución de 1991. Por tanto, el Estado debe garantizar el desarrollo pleno de este derecho, de tal manera que sus titulares puedan ejercer el uso, goce y disposición sobre sus bienes. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que “*si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede lesionarse su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular*”³⁸.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la limitación a la propiedad privada, ha señalado que la afectación a este derecho con ocasión de una ocupación a un inmueble no solamente deriva de la ejecución de trabajos públicos, sino que ésta también puede configurarse en los casos en los que al titular del derecho de dominio se le impide ejercer derechos personales y reales sobre los bienes de su propiedad. Sobre este tema, en la sentencia del 9 de mayo de 2012, expediente 21906, se señaló:

“De la línea jurisprudencial expuesta queda claro que: i) la ocupación de un bien inmueble de propiedad privada puede configurarse como título de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial, tanto en aquellos casos en que se configura una ocupación material del bien, como en aquellos casos en que opera una ocupación jurídica; ii) la ocupación de un bien inmueble será jurídica cuando de una actuación administrativa se derive la

³⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 58, modificado por el Acto Legislativo 1 de 1999: “*Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. // La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. //El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.// Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio*”.

³⁷ “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-575 de 2011.

imposibilidad para el propietario de ejercer su derecho, es decir, de realizar las conductas que le permitan explotar económicamente su derecho de propiedad; iii) de configurarse la ocupación jurídica del inmueble, la entidad responsable deberá pagar a título de perjuicios materiales tanto el lucro cesante –lo dejado de percibir por la explotación económica del bien– como el daño emergente –el valor comercial del bien, o una porción del mismo, dependiendo de la extensión de la ocupación–, valores que deberán tener en cuenta los descuentos derivados de la valorización del predio generada por la realización de la obra pública o de la afectación (art. 219 C.C.A.), a menos que se hubiere pagado dicha contribución; iv) el ordenamiento jurídico le da un alcance expropiatorio a la ocupación jurídica del bien, razón por la cual se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 220 C.C.A., en virtud del cual en caso de ocupación permanente la sentencia que ordene el pago del valor del bien inmueble o de la porción ocupada, tendrá efectos de título traslativo de dominio, siempre y cuando haya sido protocolizada y debidamente registrada”.

A partir del anterior extracto jurisprudencial, ha de entenderse que un bien ha sido afectado jurídicamente cuando la administración ha declarado o expresado la voluntad de imponer al titular de un derecho real una limitación para el ejercicio pleno de los atributos propios del derecho que detenta, y lo ha hecho mediante un acto que de suyo es obligatorio y que por tanto goza de ejecutividad, de forma tal que el titular de ese derecho queda jurídicamente imposibilitado para su ejercicio.

Traída esta consideración al caso sub-lite, Urbanización Panorama Ltda., en cuanto propietaria de unos predios, gozaba de la facultad de usarlos, hacerlos producir y apropiarse de ese producido, y disponer de ellos, pues tales son las atribuciones que comporta el derecho de dominio. Por tanto, la prueba del menoscabo del derecho de propiedad por causa de una afectación jurídica debe consistir en la demostración de la extinción o cuando menos de la efectiva limitación de alguna o de todas las referidas facultades como consecuencia de la imperatividad de la decisión de la administración.

Pues bien, la Sala ha revisado el expediente y no ha encontrado prueba del padecimiento, por la sociedad demandante, de la extinción o limitación de siquiera alguna de tales facultades. El uso directo del predio nunca le fue impedido; no demostró que hubiera visto frustrada alguna tratativa cierta e inequívocamente orientada a obtener renta periódica a cambio de la cesión de la tenencia de los inmuebles a los que aludieron las autoridades en los escritos que extendieron en respuesta a sus solicitudes de información, como tampoco acreditó que hubiera trabado relaciones precontractuales cierta e inequívocamente orientadas a su enajenación, que se hubieran visto frustradas por causa de tales informaciones. Tampoco demostró la demandante que hubiera querido desarrollar urbanísticamente sus predios y que tal intención se hubiera visto frustrada o cuando menos disminuida en su alcance por decisión administrativa que le hubiere negado la respectiva licencia o se la hubiere condicionado debido a una medida imperativa de la administración.

La Sala encuentra útil, en orden a desentrañar el verdadero alcance del daño percibido por el representante legal de la demandante, reparar en sus propios asertos, que bien vale reiterar:

[L]a administración municipal ha impedido el desarrollo urbanístico del lote a pesar de que no existe una afectación decretada en debida forma sobre el inmueble (...).

Hasta aquí la cita bastaría para denotar que a términos de lo dispuesto por la Ley 9a de 1989, en su artículo 37, la referida afectación nunca existió, razón suficiente para explicar por qué, al decir de la parte actora, *las cargas impositivas continuaron siendo las mismas o sea que se siguió pagando [impuesto] común y corriente como si el lote se encontrara libre de cualquier gravamen o limitación.*

Ahora bien, continuando con la cita del decir de la propia demandante, la Sala repara en que ella dijo a continuación del texto precedentemente traído a mención:

*Como se puede observar, cualquier trámite que la sociedad propietaria del inmueble **hubiera querido** iniciar para urbanizar el lote implicaba respetar las imposiciones que el Municipio de Medellín ha determinado a través de lo que denomina “vías obligadas” y que han venido siendo certificadas de manera reiterada desde hace más de 10 años (...).*

Luego, el daño que percibió la accionante en su derecho de disposición a través del desarrollo urbanístico de sus predios no pasó de ser eventual o hipotético, y por tanto no resarcible, conclusión que se reafirma con el texto de su manifestación que subsigue:

*En resumen, durante más de 10 años ha (sic) mi representado se le ha limitado **la posibilidad** de aprovechar plenamente el inmueble con base en la mera expectativa de construir un proyecto vial (...).*

La frustración de ese “querer” y la equivocada percepción de “imposibilidad” a la que alude la demandante, ha sido lealmente relatada por los testigos que trajo al proceso.

Empero, la responsabilidad aquiliana, tal cual ha sido concebida en el derecho vernáculo y en general en los regímenes jurídicos que filosóficamente la estructuran sobre cimientos de justicia, demanda del daño, para que sea resarcible, que sea personal y cierto, no meramente hipotético, ni producto de percepciones contrarias a la realidad, estas sí aptas, en ocasiones, para provocar una inhibición psicológica del potencial de acción que confiere el derecho objetivo al titular de los derechos subjetivos. Sólo que, en tal caso, la inhibición no configura un daño antijurídico.

No pasa por alto la Sala, que la parte demandante quiso demostrar el daño que entendía haber sufrido, probando el impacto que sobre el valor de los dos bienes de su propiedad habría causado el Decreto 08 de 1985 mediante la aportación y el decreto de prueba pericial, y la práctica de prueba testimonial que tuvo por fuente a Carlos José de la Roche Vélez (socio de la sociedad Panorama Ltda.), José Guillermo Ballesteros Rodríguez (abogado de la sociedad Panorama Ltda.), Simón Pedro Federico Uribe Rodríguez (avaluador del bien) y Francisco León Ochoa Ochoa (asesor inmobiliario).

Respecto de esta última, la Sala denota lo siguiente:

El señor Carlos José de la Roche Vélez es, en cuanto testigo³⁹, sospechoso, debido a que, por su relación con la causa, como socio⁴⁰ de la entidad propietaria del bien inmueble por el que se reclaman perjuicios, tiene un interés personal en esta. La Sala, sin embargo, luego de leer detenidamente su declaración observa que, en esencia, el testigo se limita a dar cuenta del “querer hacer desarrollo urbanístico” referido por la propia demandante según se mostró líneas atrás; y de la equivocada percepción de “imposibilidad” de explotación a la que alude aquella. Sí hace alusión a tentativas frustradas de ventas, pero estas no fueron circunstanciadas ni dieron razón de los nombres de quienes en ellas intervinieron.

El testimonio del señor José Guillermo Ballesteros Rodríguez, como abogado de la sociedad demandante tampoco arroja luces sobre los hechos constitutivos del daño, pues se limita a presentar las apreciaciones que hizo el testigo, como abogado, de los efectos jurídicos de los actos a los que aludió la demandante para dar sustento a sus pretensiones. Por demás está decir que sus afirmaciones podrían estar limitadas por el secreto profesional⁴¹.

Por último, los testimonios de quienes fueron contratados para realizar el avalúo del inmueble y la asesoría inmobiliaria para su venta serán valorados bajo los criterios de la sana crítica.

Francisco León Ochoa Ochoa, afirmó lo siguiente:

PREGUNTA: Dígle al despacho de qué manera se contrataron sus servicios, si hubo contrato escrito para la prestación de los mismos y cuáles fueron sus honorarios. CONTESTÓ: Mis servicios se contrataron para una valoración del terreno, para una valoración de los perjuicios y para ayudar en las gestiones tendientes a lograr obtener el pago de la indemnización establecida por la ley. El acuerdo sobre estos honorarios data de muchos años atrás y no recuerdo el monto de los mismos, no hay contrato escrito pero quizá una carta convenio suscrita por la urbanización panorama y el suscrito, esta carta data de hace más de 5 años. PREGUNTA: Dígle al Despacho si la contratación de sus servicios para los efectos indicados ya cumplió con el objeto contratado o si el mismo todavía se encuentra en desarrollo y ejecución. CONTESTÓ: Se encuentra aún en etapa de desarrollo y ejecución. PREGUNTA: dígle al Despacho si en el contrato o en el convenio como fue estipulado parte de sus honorarios se sufragarían con los valores que eventualmente pudieran percibirse en razón de una indemnización. CONTESTO: parte de los honorarios están condicionados al resultado de las gestiones.

Con esta declaración queda claro que las afirmaciones que hizo el testigo sobre el detrimento patrimonial sufrido por la sociedad demandante a causa de las “afectaciones” al bien inmueble informadas por el municipio, podrían no ser del todo imparciales, teniendo en cuenta que el testigo guarda interés en las resultas del proceso. Sin embargo, la Sala debe reparar en que el mismo testigo desecha la existencia de una afectación jurídica sobre el predio y alude a una afectación de hecho que no forma parte del fundamento fáctico referido por la accionante como dañoso; y que, además, acepta que la sociedad no procuró en ningún momento la obtención de una licencia para el desarrollo urbanístico de tales predios. Por último, da cuenta de la intención

³⁹ Folios 377 a 379

⁴⁰ Folio 2 Vta. Cuaderno 1

⁴¹ Corte Constitucional, C-301 de 2012.

que tuvo en algún momento, de adquirir el lote, y del ofrecimiento infructuoso que de éste hizo a varias urbanizadoras, aunque no recuerda con claridad la fecha en que estos se hicieron y dice no tener constancia escrita de tales ofertas, aunque manifestó como probable que el representante legal de la sociedad las tuviera en su poder. Entonces, como tales pruebas, de existir, no se trajeron al proceso, y como el testigo trata de explicar el fracaso de las ofertas del bien a terceros con referencia a la “carga urbanística” que consideró, pesaba sobre el lote, carga que dijo haber inferido de los planos del proyecto vial, y que nunca existió, nada aporta para la acreditación del daño.

Por su parte, Simón Pedro Federico Uribe Rodríguez, quien fue contratado por la sociedad demandante para hacer el avalúo del bien, aseguró en su declaración que el inmueble se encontraba fuera del mercado, debido a que las afectaciones viales informadas impedían que los constructores se interesaran en comprarlo. Aseguró que el curador urbano no aprobaría ningún proyecto sin las cesiones obligadas señaladas por el municipio, mientras el pago de impuestos sobre el bien seguía siendo total y existía el riesgo de invasión. Al igual que el testigo Ochoa, éste alude a un daño puramente hipotético a partir de aventurar el sentido de la respuesta que a una eventual solicitud de licencia habría dado el curador urbano.

Así, ninguno de estos testimonios tiene eficacia para demostrar el daño alegado en la demanda, consistente en la restricción al uso y goce del bien inmueble.

Por último, en relación con la prueba pericial, la Subsección hace el siguiente análisis:

Al punto, la accionante aportó al proceso dos avalúos comerciales del bien inmueble, uno del 10 y otro del 31 de julio del 2002⁴². El primero, cuyo objeto residía en el “cálculo de compensación debida por afectación por causa de obra pública de un inmueble”, parte del supuesto de la existencia de la afectación, como si la afectación hubiese existido y hubiese sido inscrita en el folio de matrícula. Por tanto, aunque arrojó un valor de la compensación debida, en suma de \$391.191.004 este dictamen no resulta idóneo ni eficaz para probar la afectación, y su conclusión ha de entenderse ilusoria. El segundo⁴³, tenía por objeto establecer el valor del inmueble a la fecha del dictamen, en condiciones de mercado y finalmente estableció un valor de \$473.280.400. Con todo, reconoce que la afectación a la que aludió después el demandante no estuvo registrada y concluye, explícitamente, que esta no existió en el plano jurídico⁴⁴.

Obra también en el expediente el dictamen pericial rendido el 5 de agosto de 2005⁴⁵ a solicitud de la demandante⁴⁶, cuyo objeto radicaba en la definición del valor del inmueble y en la determinación de los perjuicios derivados de la limitación impuesta por el municipio de Medellín con ocasión del proyecto vial denominado conexión vial Aburrá- Oriente. El trabajo del perito se centró en la comparación del valor del predio a la fecha en que se “congeló” por el municipio “para construir la obra en mención”, y el valor de éste al momento del avalúo. Sin embargo, de este dictamen ha de decir la Sala que acusa el mismo defecto denotado en el segundo de los avalúos presentado por la demandante, en cuanto reconoce que la multicitada afectación no estuvo registrada y concluye, explícitamente, que esta no existió en el plano jurídico.

⁴² F. 37 y 50, c. 1.

⁴³ F. 50 a 65 c. 1.

⁴⁴ F. 61, c. 1.

⁴⁵ F. 223, c. 1.

⁴⁶ F.106 y 107 c. 1.

Así, teniendo en cuenta que el dictamen pericial se realizó con base en un supuesto inexistente, no es posible que dé cuenta de un daño cierto, como el alegado en la demanda, referente a un **detrimento patrimonial** relacionado con la proyección de dos trazados viales en el municipio de Medellín.

De esta manera la Sala concluye que en el presente caso, no se demostró la consolidación del daño, pues aunque se afirma que la licencia de construcción sería negada por parte de la Curaduría Urbana, debido a los compromisos viales sobre el predio, comunicados por la administración, este hecho no ocurrió, y tampoco se demostró que con la sola información sobre los compromisos se hubiera generado un perjuicio en detrimento del derecho de dominio sobre el bien, por lo que no se probó la materialización de un daño.

Es decir, que el detrimento patrimonial como afectación al bien jurídico de la propiedad no se demostró en el proceso, pues no basta con afirmar que este ocurrió, sin que existan pruebas que permitan establecer cuáles fueron las restricciones que encontró el propietario para construir y qué pérdidas económicas conllevó dicha situación.

Estas razones imponen a la Sala confirmar la sentencia apelada, debido a que no se demostró el daño, elemento fundamental para la configuración de la responsabilidad del Estado.

Como no se encontró demostrado el daño, no habrá lugar a resolver los problemas jurídicos planteados alrededor de la antijuridicidad y la imputación de este a la entidad demandada.

Por tanto, la Sala confirmará la decisión adoptada en la sentencia de primera instancia de negar las pretensiones de la demanda, de acuerdo con los argumentos expuestos en la presente providencia.

4.5. Costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 28 de noviembre de 2011, en la que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: En firme esta providencia envíese el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado