



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 81001-23-31-000-2011-10061-01 (54952)
Actor: JOSE LUIS VELANDIA BENITEZ
Demandado: MUNICIPIO DE ARAUCA Y OTRO
Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR MODIFICACIONES SOBRE LOS USOS DEL SUELO – régimen de responsabilidad aplicable / MECANISMO DE COMPENSACIÓN URBANÍSTICA – el sistema de compensaciones establecido en los artículos 38, 48 y 49 de la Ley 388 de 1997 se refiere a los eventos en que un instrumento de planificación del territorio establezca para ciertos bienes cargas relacionadas con la conservación histórica, arquitectónica o ambiental / LICENCIAMIENTO AMBIENTAL - no constituye un derecho adquirido e inmutable para su titular, ni aunque en el acto de su concesión se hubiere establecido una posibilidad de prórroga.

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 23 de abril de 2015 por el Tribunal Administrativo de Arauca, mediante la cual se negaron las pretensiones.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Se pretende la declaratoria de responsabilidad del municipio de Arauca y de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUÍA, por las afectaciones causadas al establecimiento de comercio denominado Industria Alfarera Araucana “Alfare” con ocasión de la expedición del acuerdo No. 009 de 2009, mediante el cual se modificó el PBOT de ese municipio.



II. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 22 de noviembre de 2011 (fl. 1 c. ppal.), el señor Jose Luis Velandia Benítez, actuando por conducto de apoderado judicial (fl. 27 c. ppal.), interpuso demanda de reparación directa contra el municipio de Arauca y contra la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA, con el fin de que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas (fl. 1 c. ppal.) -se transcribe literalmente-:

PRIMERA.- Que se declare la existencia del daño antijurídico de carácter especial causado al Señor JOSE LUIS VELANDIA BENÍTEZ, propietario del establecimiento INDUSTRIA ALFARERA "ALFARE", ubicado en la Cra. 42 # 15b - 61 de esta ciudad, con la revisión y ajuste del plan básico de ordenamiento territorial de Arauca y la derogatoria del Acuerdo 026 de 2000, efectuado con la expedición del Acuerdo municipal 009 de 2009.

SEGUNDA.- Que se declare la responsabilidad administrativa patrimonial del Municipio de Arauca por los perjuicios causados al Señor JOSE LUIS VELANDIA BENITEZ, propietario del establecimiento INDUSTRIA ALFARERA "ALFARE", ubicado en la Cra 42 # 15b - 61 de Arauca, por concepto de daño emergente y lucro cesante ocasionados con la revisión y ajuste del plan básico de ordenamiento territorial de Arauca y la derogatoria del Acuerdo 026 de 2000, efectuado con la expedición del Acuerdo municipal 009 de 2009, que modificó el uso del suelo del inmueble.

TERCERA.- Que se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA por los perjuicios causados por daño emergente y lucro cesante al Señor JOSE LUIS VELANDIA BENITEZ, propietario del establecimiento INDUSTRIA ALFARERA "ALFARE", ubicado en la Cra 42 # 15b - 61 de Arauca, originados en la no renovación de la licencia ambiental con lo cual se infringió (sic) una enorme pérdida económica al accionante.

CUARTA.- Que se condene al Municipio de Arauca al pago de los perjuicios causados por concepto de daño emergente y lucro cesante al Señor JOSE LUIS VELANDIA BENITEZ, propietario del establecimiento INDUSTRIA ALFARERA "ALFARE", ubicado en la Cra 42 # 15b - 61 de Arauca, originados por la modificación del uso del suelo a través del Plan de Ordenamiento Territorial de Arauca, adoptado mediante el Acuerdo municipal 009 de 2009.

QUINTA.- Que se condene a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA al pago de los perjuicios causados por daño emergente y lucro cesante al Señor JOSE LUIS VELANDIA BENÍTEZ, propietario del establecimiento INDUSTRIA ALFARERA "ALFARE", ubicado en la Cra 42 # 15b - 61 de Arauca, originados por la no renovación de la licencia ambiental.

SEXTA.- Que se condene al Municipio de Arauca y/o la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA y se ordene la actualización de las sumas de dinero, según lo previsto en el art. 178 del Código Contencioso Administrativo, y se reconozcan los intereses legales más la corrección



monetaria desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se dé cumplimiento total a la sentencia judicial que haga tránsito a cosa juzgada material.

SÉPTIMA.- Que se condene a la parte demandada al pago de Costas Procesales y Agencias en derecho.

OCTAVA.- Que la parte demandada de cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, en el caso que se den los supuestos del Inciso final del art. 177 ibidem (...).

Como fundamento fáctico de la demanda, en síntesis, se adujo lo siguiente:

El señor Jose Luis Velandia Benítez es propietario de los bienes inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias No. 410-0005547 y 410-22748, los cuales se encuentran ubicados en el municipio de Arauca y fueron adquiridos, respectivamente, mediante escrituras públicas de compraventa No. 249 del 14 de septiembre de 1982 y 583 del 5 de mayo de 1992 otorgadas en la Notaría Única del Círculo de Arauca.

Desde 1983, el señor Velandia Benítez desarrolla la actividad comercial de fabricación de ladrillos en dichos predios. En 1993, el accionante matriculó “*en la Cámara de Comercio de Arauca, bajo el No 0007147, la empresa Alfarera (...) registrando la actividad económica de elaboración, distribución y comercialización de materiales de gres (Ladrillera)*” (fl. 4 c. ppal.).

En 1994, la administración municipal le otorgó unos permisos para el funcionamiento de su empresa, sin embargo, a raíz de unos cambios normativos, dichos permisos no fueron renovados, dado que su exigibilidad quedó derogada y desde entonces, para el desarrollo de su actividad comercial, solamente debía someterse a las exigencias relacionadas con el uso del suelo y el cumplimiento de la normativa ambiental.

Con el transcurso del tiempo, el señor Velandia Benítez efectuó algunas inversiones para aumentar la capacidad de producción de la alfarera.

Mediante resolución 120.15-04-042 del 5 de octubre de 2004, CORPORINOQUIA “*otorga licencia ambiental al proyecto de operación del Chircal industria Alfarera “ALFARE”* (fl. 6 c. ppal.). La licencia se concedió para “*la actividad de cocción y funcionamiento de un horno, tipo colmena, con altura no inferior a 15 metros, con*



capacidad para producir 10.000 bloques” por un período de cinco años prorrogables y bajo la condición del cumplimiento de unos requisitos de orden ambiental establecidos en el mismo acto administrativo.

Mediante Acuerdo 026 del 20 de diciembre de 2000 se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Arauca. De conformidad con el contenido de este Acuerdo, el 24 de febrero de 2009 se expidió un certificado de usos del suelo en el que se indicó que el inmueble del accionante era apto para desarrollar la actividad comercial a que se viene haciendo alusión. Esta actividad se desarrolló con sujeción a lo previsto en el PBOT vigente y nunca hubo sanción por incumplimiento de tales previsiones.

Posteriormente, mediante Acuerdo 009 del 2009 se aprobó un nuevo PBOT para el municipio de Arauca, el cual fue sancionado por el alcalde municipal el 14 de septiembre de 2009 y publicado en la gaceta municipal el 15 de septiembre siguiente.

En vigencia del nuevo PBOT, el 25 de enero de 2010 se expidió un nuevo certificado de usos del suelo en el que nuevamente se indicó que en el predio del accionante se podía adelantar la actividad comercial de la alfarera. Esto fue así, a pesar de que en el nuevo instrumento de planificación se modificaron los usos del suelo, para determinar que el predio del demandante se encontraba localizado en “*zona residencial VIS*”.

Sin embargo, en actuaciones posteriores, la administración municipal señaló que los usos permitidos del suelo ya no eran compatibles con la actividad económica que se estaba desarrollando por parte del señor Velandia Benítez y que, en consecuencia, debía implementarse un plan gradual de desmonte y reubicación de la industria.

A pesar de que desde hacía algunos años el hoy accionante adelantaba su actividad económica en el predio localizado en la Carrera 42 # 15B - 61, y debido a la modificación en los usos del suelo permitido, CORPORINOQUIA decidió no conceder las autorizaciones ambientales requeridas, de manera que el accionante debió desmontar su planta de producción y reubicarla en zona rural del municipio de Arauca, sin que hubiera recibido compensación o indemnización alguna por la administración.



2. Trámite en primera instancia

2.1. Mediante auto del 23 de enero de 2012 (fl. 180 c. ppal.), el Tribunal Administrativo de Arauca admitió la demanda, actuación que fue notificada en debida forma a la parte demandada (fls. 184 y 185 c. ppal.).

2.2. CORPORINOQUIA se opuso a las pretensiones (fl. 187 c. ppal.), por considerar que no estaba legitimada en la causa por pasiva, en la medida en que lo pretendido tiene que ver con un supuesto *“daño especial y antijurídico causado por la modificación del uso del suelo mediante el Acuerdo 009 de 2009 que adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial”*, actuación que fue realizada por el municipio de Arauca y no por la corporación autónoma.

Para argumentar mejor su postura efectuó un recuento de las actuaciones administrativas que adelantó la entidad en relación con el instrumento ambiental otorgado inicialmente para la operación de la alfarera, pero que al cabo de su período de vigencia no fueron prorrogados, en atención a la modificación en los usos del suelo efectuada por el municipio de Arauca que hacían incompatible la ejecución de esa actividad económica en esa zona. Al final de ese recuento, en la contestación se señaló que *“el daño presuntamente inferido al actor no es imputable a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía”*.

2.3. El municipio de Arauca también se opuso a las pretensiones, al señalar que el accionante no acreditó la condición de propietario del inmueble supuestamente afectado con la modificación del PBOT de Arauca.

También adujo que no se acreditó el daño antijurídico alegado por cuanto el predio en el que se encontraba la alfarera siempre estuvo localizado en una zona de uso residencial y lo que se hizo con la modificación al PBOT de 2009 solamente fue señalar que se trataría de una zona destinada la construcción de vivienda de interés social. Tanto fue así, que desde el 2007 -antes del supuesto cambio de usos de suelo-, CORPORINOQUIA ya había requerido al señor Velandia Benítez para que trasladara la alfarera a una zona de uso industrial porque en el lugar en el que se encontraba no podía desarrollarse esa actividad económica debido a las restricciones sobre los usos del suelo.



2.4. Mediante auto del 9 de mayo de 2012 se abrió a pruebas el proceso (fl. 224 c. ppal.). Una vez surtida esta etapa se dio traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 276 c. ppal.).

2.4.1. En su escrito de alegatos, el municipio de Arauca insistió en que no hubo una modificación en los usos de suelo permitidos en el predio en el que se encontraba la alfarera porque dicha zona siempre fue residencial, solo que desde 2009 lo fue con la destinación a construcción de vivienda de interés social. Además, señaló que la no continuidad de la actividad económica del demandante obedeció al incumplimiento de las normas ambientales en que este incurrió y que dio lugar a que CORPORINOQUIA revocara los instrumentos ambientales que amparaban las labores realizadas en la alfarera (fl. 278 c. ppal.).

2.4.2. La parte actora alegó de conclusión para solicitar que se accediera a las pretensiones. Para el efecto, señaló que el establecimiento de comercio dedicado a la alfarería funcionó desde 1983 con el permiso de la administración municipal -cuando se requería- y con la aquiescencia de ésta -cuando legalmente ya no se exigió tal permiso-. Adujo que en diversos certificados de usos de suelo se especificó que la actividad económica se podía ejercer en dicha zona, pero solo a partir de la modificación al PBOT de 2009 cambió el contenido de esos certificados, con lo cual se generó la afectación alegada en la demanda (fl. 281 c. ppal.).

2.4.3. CORPORINOQUIA calcó las consideraciones expuestas en la contestación de la demanda y solicitó que se negaran las pretensiones (fl. 300 c. ppal.).

3.- La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 23 de abril de 2015 (fl. 312 c. ppal.), el Tribunal Administrativo de Arauca negó las pretensiones. Para arribar a esta conclusión, el *a quo* consideró que con la modificación del PBOT de 2009 no se causó un desequilibrio frente a las cargas públicas, pues los beneficios reportados por esa medida fueron mayores que los agravios causados al accionante, quien de todas formas tuvo la posibilidad de reubicar su actividad económica. Además, señaló que el interés individual del señor Velandia Benítez debía ceder ante los fines colectivos buscados con la modificación de los usos del suelo. Esto se señaló en los siguientes términos:



El daño que se produce sobre el patrimonio jurídico (igualdad) del dueño de predio y la fábrica (Actor) para que sea desproporcionado debe ser superior al beneficio que la norma pretende, o sea, hasta qué punto la conservación de las especies y el ambiente sano como el medio de desarrollo de la vida (que incluye a los seres humanos), es inferior a la limitación del dominio.

En este caso, es mayor el beneficio que el daño, por lo que sería importante establecer el estado de los principios de equidad, igualdad y solidaridad en este contexto.

(...) Es equitativa la medida por lo expuesto en este test. Los beneficios, además de los generales, y las nuevas expectativas del uso del suelo para el demandante, componente de la sociedad, no es desequilibrada, porque el derecho de disposición no sufre mutaciones, ni existe despojo de la posesión, menos se desconocen los derechos adquiridos. Las políticas públicas que significan los planes de ordenamiento territorial, readecuan el uso del suelo, la explotación económica y el desarrollo y valorización de los terrenos, plusvalía que en todos los casos aumenta el costo de los bienes.

En este marco, además de que el propietario de la ladrillera puede cambiar la explotación en el destino del bien, por ser inviable la utilización inicial por el cambio del uso del suelo, cuenta con otras alternativas para montar su negocio comercial, siempre que las normas así lo autoricen, es decir, en otro lugar y con las licencias y permisos correspondientes.

Aquí se debe recabar que el desmonte de la fábrica en un término aceptado por las partes, municipio - demandante, de cuatro años, daba lugar a que el propietario del terreno y la fábrica realizara otras conductas comerciales e industriales y el hecho de haberse modificado el uso del suelo, no es factor indicativo de un daño consecuente en cuanto sea imposible continuar con el negocio industrial en otro sitio, hasta tanto logre las nuevas autorizaciones legales (...).

En el fallo de primer grado también se argumentó que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 38, 48 y 49 de la Ley 388 de 1997, existe un esquema de compensaciones por las afectaciones derivadas del establecimiento de zonas de protección en los PBOT. De este modo, el demandante debió solicitar ante la administración municipal el reconocimiento de dichas compensaciones y, solo en caso de que se las negaran, demandar la nulidad del acto administrativo mediante el cual se tomara esa decisión.

4.- El recurso de apelación

De manera oportuna, la parte actora formuló recurso de apelación por considerar que en la sentencia de primera instancia no se hizo una correcta identificación y abordaje del problema jurídico planteado por las partes en conflicto. Específicamente, señaló que el *a quo* erró al aducir que la indemnización pretendida debió solicitarse a través de los mecanismos de compensación consagrados en la



Ley 388 de 1997, por cuanto esta figura difiere de la indemnización de perjuicios pretendida en el presente asunto.

Además, señaló que en este proceso no se está debatiendo la legitimidad o no de las modificaciones al PBOT del municipio de Arauca, sino que se pretende la reparación de los perjuicios derivados del desequilibrio en la asunción de cargas públicas que sufrió el accionante a causa de la actuación legal, pero dañosa, de la administración.

A partir de estas precisiones, el recurrente recordó los argumentos que fundamentan la pretendida responsabilidad patrimonial de las demandadas, así (fl. 336 c. ppal.):

La revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Arauca, determinó la declaratoria administrativa de incompatibilidad total del uso del suelo del lugar donde funcionaba legalmente la empresa ALFARE, vulnerando el principio de igualdad ante las cargas públicas por pérdida de la Licencia Ambiental, cierre y ulterior reubicación de la planta fabril.

El ajuste y revisión al PBOT y la derogatoria al anterior, aprobado en el año 2006, genera un desproporcionado detrimento patrimonial al accionante por las enormes pérdidas que implica el cierre de la actividad industrial que legalmente venía desarrollando desde 1993, por lo que surge un desequilibrio en el soportar (sic) las cargas impuestas a los demás ciudadanos que sobre sus predios no ejercen una actividad empresarial tan antigua y tal magnitud (sic), en un área de 23.100 metros cuadrados.

La configuración de este daño origina perjuicio patrimonial expresado en la tipología de daño emergente y lucro cesante derivado de la pérdida por el cierre de la empresa y los gastos incurridos por el desmonte, traslado y reubicación, tal como quedó evidenciado y cuantificado en el dictamen pericial.

5.- Trámite en segunda instancia

Mediante proveído del 20 de agosto de 2015, esta Corporación admitió el recurso de apelación (fl. 356 c. ppal.). Luego, en auto del 17 de septiembre siguiente se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fl. 358 c. ppal.), período que transcurrió sin intervenciones.

III. CONSIDERACIONES



1.- Competencia

De Acuerdo con lo previsto en el artículo 129 del CCA, el Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en la medida en que se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca en un proceso que tiene vocación de doble instancia.

2.- El ejercicio oportuno de la acción

El numeral 8º del artículo 136 del CCA, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998¹, reguló lo concerniente a la caducidad de las acciones, en el sentido de señalar que, en materia de reparación directa, este término debía computarse “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”.

En el presente asunto se demanda por los perjuicios ocasionados al señor Jose Luis Velandia Benítez con la modificación del PBOT del municipio de Arauca, contenido en el Acuerdo 009 del 7 de septiembre de 2009, que comenzó a regir el 15 de septiembre de esa anualidad, cuando fue publicado en la Gaceta Municipal No. 241 (fl. 136 c. ppal.).

Así las cosas, el término para demandar corría inicialmente hasta el 16 de septiembre de 2011. Sin embargo, como la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 5 de septiembre de esa anualidad y la respectiva acta de no acuerdo se expidió el 16 de noviembre siguiente, la oportunidad para ejercer el derecho de acción se extendió hasta el 28 de noviembre de 2011². De este modo, la Sala advierte que la demanda radicada el 18 de noviembre de 2011 fue presentada oportunamente.

3.- Legitimación en la causa

¹ “Artículo 136. Caducidad de las acciones.

(...)

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo 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”.

² Primer día hábil siguiente al vencimiento del término de la caducidad -27 de noviembre de 2011-.



El señor Jose Luis Velandia Benítez se encuentra legitimado en la causa por activa, en la medida en que acreditó su condición de propietario del establecimiento de comercio denominado Industria Alfarera Araucana “ALFARE”, ubicado en la Carrera 42 No. 15B - 61 del municipio de Arauca (fl. 33 c. ppal.), respecto del cual se alegaron las afectaciones en la demanda.

Por su parte, el municipio de Arauca y CORPORINOQUIA se encuentran formalmente legitimados en la causa por pasiva, en atención a que contra ellos se dirigieron las imputaciones de declaratoria de responsabilidad extracontractual, por haberse modificado los usos del suelo mediante un PBOT y por haberse negado la prórroga de la licencia ambiental.

4.- El régimen de responsabilidad aplicable

El derecho de propiedad ha sido un concepto en constante evolución, pues de una visión clásica e individualista que lo comprendía como un derecho inviolable y absoluto, ha derivado en una concepción que acepta limitaciones o restricciones encaminadas a salvaguardar intereses generales³.

En concordancia con esta concepción actual del derecho de propiedad, el Estado está facultado para configurar su contenido, mediante diversas modalidades de intervención, entre las que se destaca la reglamentación del uso del suelo.

Al resolver una acción de constitucionalidad presentada en contra de una disposición de la Ley 388 de 1997, la Corte Constitucional definió la función de ordenamiento territorial, como una *“serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial”*⁴.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006 y, en el mismo sentido, Corte Constitucional, Sentencia T- 245 de 1997

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000



Aunque la determinación sobre los usos del suelo corresponde a una decisión que se adopta en ejercicio de la competencia de ordenación del territorio atribuida a las entidades territoriales, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido la existencia de ciertos escenarios en los que esa decisión legítima de la administración puede comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado bajo el régimen objetivo del daño especial⁵.

Prima facie, la adopción de modificaciones sobre los usos del suelo puede conllevar la imposición de cargas para los ciudadanos. Esta sola situación no es suficiente para inferir de ella una condena patrimonial contra el Estado, pues en principio, por virtud de la función social y ecológica de la propiedad, algunas de esas cargas deben ser soportadas.

El punto de quiebre en la determinación de la responsabilidad está determinado por los efectos que produce la variación en la reglamentación sobre los usos del suelo. Así, en las ocasiones en que la decisión sobre el ordenamiento del territorio deja sin contenido el derecho de propiedad o afecta situaciones jurídicas particulares y consolidadas, resulta procedente la declaratoria de responsabilidad. Sobre este punto, en providencia del 26 de agosto de 2015, esta Corporación precisó:

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.⁶ –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*

⁵ Puede verse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 26 de agosto de 2015, exp. 33113 (M.P. Hernán Andrade Rincón).

⁶ A cuyo tenor: “ARTÍCULO 220. Si se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio”.



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.

Así las cosas, bajo la lógica misma del régimen de responsabilidad aplicable -daño especial-, cuando se constata que la decisión sobre los usos del suelo implica la existencia de una carga pública en cabeza de uno o algunos ciudadanos, que resulta anormal y especial, y en esa medida vulnera el principio de igualdad ante las cargas públicas, hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto dicha carga no debe ser soportada por el particular.

5.- Caso concreto

Corresponde a la Sala determinar si las entidades accionadas son patrimonialmente responsables por las afectaciones al establecimiento de comercio denominado Industria Alfarera Araucana “Alfare”, con ocasión de la modificación al PBOT del municipio de Arauca -Acuerdo 009 del 7 de septiembre de 2009- y de la decisión de no prorrogar la licencia ambiental que autorizaba su funcionamiento.

Previo a proveer sobre esta cuestión, y de acuerdo con uno de los reparos formulados por el apelante, la Sala establecerá si la reparación de los perjuicios pretendida debía solicitarse a través del mecanismo de compensación consagrado en los artículos 38, 48 y 49 de la Ley 388 de 1997, o si es la acción de reparación directa el mecanismo idóneo para ese fin.

- El mecanismo de compensación de los artículos 38, 48 y 49 de la Ley 388 de 1997

De Acuerdo con lo expresado en la sentencia de primera instancia, el accionante debió solicitar ante la administración el reconocimiento de las compensaciones económicas previstas en los artículos 38, 48 y 49 de la Ley 388 de 1997 y, solo ante la negativa en el reconocimiento de los valores que hoy se pretenden como reparación de perjuicios, podría someterse el conflicto a escrutinio judicial. En relación con este argumento, en la apelación se formuló el reparo anotado en párrafos precedentes.



Sobre este punto la Sala precisa que lo previsto en los citados artículos de la Ley 388 de 1997 no guarda relación con el asunto que ahora se resuelve, por cuanto el sistema de compensaciones allí establecido se refiere a los eventos en que los instrumentos de planificación del territorio establezca para ciertos bienes cargas relacionadas con la “*conservación histórica, arquitectónica o ambiental*”, situación que no ocurre en el *sub judice*, en el que se debate la afectación de una actividad económica a raíz de la determinación de una parte del municipio de Arauca como *zona residencial VIS*.

En ese contexto, como las normas aludidas no consagran una indemnización en sede administrativa de los perjuicios ocasionados con la variación en los usos del suelo, la Sala precisa que este argumento de la decisión de primer grado no será reiterado en esta instancia y se continuará con el estudio de la responsabilidad patrimonial de las accionadas.

- **El daño**

Con el fin de abordar integralmente la problemática que supone el presente asunto, la Sala analizará la demostración del daño, toda vez que se trata del primer elemento que debe dilucidarse para establecer la responsabilidad extracontractual del Estado.

Como ya se precisó, se encuentra probado que el señor Jose Luis Velandia Benítez es propietario del establecimiento de comercio a que se viene haciendo alusión, de acuerdo con lo señalado en el certificado de matrícula mercantil expedido por la Cámara de Comercio de Arauca (fl. 33 c. ppal.).

Mediante resolución No. 0363 del 13 de abril de 1994, la alcaldía de Arauca otorgó al señor Velandia Benítez “*permiso de policía*” para el funcionamiento del aludido establecimiento de comercio (fl. 36 c. ppal.). Esto ocurrió luego de que, previamente, mediante oficios del 19 de enero de 1993 (fl. 32 c. ppal.) y del 14 de enero de 1994 (fl. 35 c. ppal.), la misma autoridad señaló la viabilidad jurídica de otorgar dicho permiso.

La actividad económica del hoy accionante se ejecutó bajo el amparo de las normas urbanísticas municipales que permitían el funcionamiento de la industria alfarera.



De esta situación se dejó expresa constancia en los certificados de uso de suelo expedidos por la alcaldía de Arauca los días 5 de marzo de 1998 (fl. 37 c. ppal.), 24 de febrero de 2009 (fl. 51 c. ppal.) y 25 de enero de 2010 (fl. 52 c. ppal.), en los que explícitamente se reconoció que el inmueble donde se encontraba funcionando el establecimiento comercial del accionante, dedicado a la elaboración de bloques y ladrillos para la construcción, era *“apto para desarrollar dicha actividad comercial”*.

Con la expedición del Acuerdo No. 009 del 7 de septiembre de 2009⁷ se modificó el uso de suelo permitido en la zona en la que se encontraba ubicado el establecimiento de comercio del accionante, que en lo sucesivo se catalogó como *zona residencial VIS*.

A raíz de esta modificación, el municipio expidió certificados de usos del suelo del 25 de febrero de 2011 (fl. 140 c. ppal.) y 22 de junio de 2011 (fl. 141 c. ppal.), en los que señaló que la actividad económica desarrollada en la Industria Alfarera Araucana ubicada en la carrera 42 No. 15B – 61 no era compatible con el uso de suelo permitido.

En igual sentido, mediante misivas dirigidas al señor Jose Luis Velandia Benítez los días 20 de mayo de 2010 (fl. 137 c. ppal.), 24 de febrero (fl. 139 c. ppal.), 10 de mayo (fl. 143 c. ppal.) y 12 de julio de 2011 (fl. 138 c. ppal.), se indicó que el uso del suelo era incompatible con la actividad comercial por él desarrollada y que, por tanto, el establecimiento de comercio debía ser reubicado.

A raíz de esta situación, el señor Velandia Benítez adelantó infructuosamente las diligencias para que la administración municipal aprobara el lugar en el que se reubicaría el establecimiento de comercio, de modo que se garantizara su compatibilidad con los usos de suelo permitidos.

Específicamente, se pusieron en consideración dos bienes, uno denominado La Mampora -vereda Barrancones-⁸ y otro denominado La Esperanza I -vereda El

⁷ *“Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca, y se deroga el Acuerdo 026 de 2000”*.

⁸ En relación con el bien La Mampora -vereda Barrancones-, la oficina asesora de planeación, mediante oficios del 10 de mayo de 2011 (fl. 143 c. ppal.) y del 22 de junio siguiente (fl. 28 c. 1 pbas.) consideró viable el traslado de la actividad económica a dicho predio. Sin embargo, mediante informe técnico del 13 de abril de 2011 (fl. 30 c. 1 pbas.) y certificado de usos del suelo del 6 de octubre de 2011 (fl. 37 c. 1 pbas.) se indicó que ese traslado no era posible porque el inmueble estaba en una zona determinada como *Bosque Productor Protector y Agrícola*, uso del suelo incompatible con la actividad desarrollada en la alfarera.



Torno-⁹, ambos localizados en el municipio de Arauca, que no fueron aprobados como lugar de traslado de la alfarera, por cuanto esta actividad comercial contaminante no era compatible con los usos agrícolas y de protección permitidos en la zona rural del municipio de Arauca.

Además de las actuaciones administrativas y de parte a que se acaba de hacer alusión, el señor Velandia Benítez adelantó los trámites necesarios para contar con la viabilidad ambiental de su actividad económica. Fue así como mediante la resolución No. 120.15-04-042 del 5 de octubre de 2004, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA otorgó licencia ambiental para la alfarera, la cual fue conferida en los siguientes términos (fl. 146 c. 2 pbas.):

ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar viabilidad para adoptar el PLAN DE MANEJO AMBIENTAL para la industria alfarero (sic) EL ALFARE ubicada en la carrera 42 número 158-61, barrio las chorreras Municipio de Arauca, teléfono 851382 de propiedad del señor JOSE LUIS VELANDIA BENÍTEZ con c.c.n. 4299.420.

*ARTÍCULO SEGUNDO: Otorgar LICENCIA AMBIENTAL, a la industria alfarero (sic) El ALFARE ubicada en la carrera 42 número 158-61, barrio las chorreras Municipio de Arauca, teléfono 885069 y 851382 de propiedad del señor JOSE LUIS VELANDIA BENÍTEZ con c.c. n 4299.420. Departamento de Arauca, **sujeta a la presentación del análisis isocinético para conocer el nivel normal de emisiones atmosféricas del horno tipo colmena**, estas emisiones deberán monitorearse cada año para verificar que cumplan con la establecido en el decreto 948/1995 y el decreto 002/1982; igualmente para establecer cuanto deberá cancelar la industria el Alfare correspondiente a las tasas por utilización de la atmósfera (tasa retributiva) de Acuerdo al Dec. 948/95. El señor Velandia deberá informar con anterioridad a Corporinoquia el día y el nombre de la empresa que realizará las pruebas para hacer un acompañamiento en la calibración de los equipos y definir los parámetros a muestrear.*

ARTÍCULO TERCERO: Otorgar Licencia Ambiental para la actividad de cocción y funcionamiento del único horno tipo colmena de llama invertida con capacidad para 10.000 bloques # 5 y está deberá cumplir para la altura de la chimenea con lo establecido en el artículo 02/82 con respecto a la altura mínima de los puntos de descarga la cual no debe ser inferior a 15 metros.

ARTÍCULO CUARTO: El señor Jose Luis Velandia B, propietario de la Industria alfarero "Alfare" en ningún caso puede continuar con la extracción de material arcilloso de su predio sin el respectivo permiso tramitado ante INGEOMINAS y las respectivas licencias de exploración y explotación del yacimiento de arcilla. Ley 685/02 código Minero Nacional y debe clausurar definitivamente el horno que ha estado utilizando en el cual el humo de la combustión sale por las paredes y deberá hacer llegar a la

⁹ Frente al bien La Esperanza I -vereda El Torno-, mediante certificado de usos de suelo del 14 de marzo de 2012 (fl. 44 c. 1 pbas.) y oficios del 23 de marzo de 2012 (fl. 42 c. 1 pbas.) y 22 de febrero de 2013 (fl. 265 c. ppal.) se señaló que no era viable el traslado de la alfarera por cuanto dicho predio se encontraba en un área definida en el PBOT como Bosque Productor Protector y Agrícola y porque no se había determinado por parte de la administración municipal la localización de las Unidades Productivas Rurales, definidas como aquellas zonas en las que se haría compatible el uso rural con el industrial, de Acuerdo con lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 12 del PBOT.



corporación las especificaciones técnicas y diseños del nuevo horno que está construyendo con el fin de obtener permiso para la operación y funcionamiento del mismo previa evaluación de los documentos. Si se comprueba la operación de estos hornos la licencia ambiental otorgada para el resto del proyecto será revocada.

ARTÍCULO QUINTO: *El señor Velandia deberá dar estricto cumplimiento al plan de manejo y a las actividades notificadas en la Presente Resolución soportadas en los conceptos técnicos emanados de la oficina de gestión ambiental. Igualmente deberá informar de manera inmediata de cualquier reubicación de la industria como la modificación o cambio deber informara (sic) a Corporinoquia con el fin de evaluar su viabilidad (...).*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *La Licencia Ambiental tendrá una vigencia hasta por cinco (5) años, años, se podrá prorrogar previa solicitud y de Acuerdo a la verificación por parte de Corporinoquia de la recuperación ambiental frente a la explotación y del cumplimiento de las acciones implícitas en el Plan de Manejo Ambiental.*

OCTAVO (sic): *Las etapas de beneficio que quedan amparadas con lo presente licencia en la industria de bloques el ALFARE SON MEZCLA Y HOMOGENIZACIÓN, ARMADO, SECADO AL NATURAL Y COCCIÓN EN EL HORNO TIPO COLMENA (...).*

ARTÍCULO DÉCIMO (sic): *La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía CORPORINOQUIA podrá revocar la Licencia Ambiental por el incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones ambientales de la INDUSTRIA ALFARERO "EL ALFARE".*

Mediante auto No. 120.05.07-269 del 17 de julio de 2007, CORPORINOQUIA puso en conocimiento del señor Jose Luis Velandia Benítez el concepto técnico No. 120-09-01-07-195 del 29 de junio de esa anualidad, y lo requirió para que realizara actividades de adecuación paisajística en su predio, adelantara los estudios isocinéticos requeridos para la operación del horno y elevara la chimenea a una altura mínima de 15 metros. Específicamente, dicho acto administrativo se estableció (fl. 189 c. 2 pbas.):

ARTÍCULO PRIMERO: *Dar a conocer el contenido del concepto técnico 120.09.01.07-195 y que hace parte integral del presente Auto al señor JOSÉ LUÍS VELANDIA BENITEZ, propietario del Chircal "El Alfare".*

ARTICULO SEGUNDO: *Se recomienda al señor JOSÉ LUÍS VELANDIA BENÍTEZ, propietario del Chircal "El Alfare", la reubicación de la Industria Alfarera "El Arfare" hacia la zona industrial según lo establece el PBOT del municipio de Arauca ya que una vez vencido el término de la licencia ambiental esta no podrá ser prorrogada por las razones expuestas en la parte motiva del presente Acto Administrativo.*

ARTICULO TERCERO: *Solicitar a la industria Alfarera "El Alfare" la elevación de la chimenea a una altura mínima de QUINCE (15) metros contados estos desde el suelo, según lo establece el Artículo 40 del decreto 02 de 1982.*



ARTÍCULO CUARTO: la industria "El Alfare" deberá realizar análisis isocinéticos para conocer el nivel normal de emisiones atmosféricas del horno tipo colmena, estas emisiones deberán monitorearse cada año para verificar que cumplan con lo establecido en el decreto 948/1995 y 002/1982.

ARTICULO QUINTO: El propietario de "El Alfare" debe iniciar proceso de mejoramiento paisajístico en el predio donde queda ubicada la fábrica con el fin de compensar los procesos extractivos realizados allí, esta actividad consistirá en el establecimiento de una cerca viva con árboles de buen desarrollo que permitan contrarrestar las emisiones de ruido y de emisiones de aire contaminado, al igual que adecuar las lagunas producto de la extracción de arcilla, una vez se realice la compensación debe rendirse informe detallado de las actividades a la corporación (...).

En relación con el acto administrativo en cita, la Sala pone de relieve que, aunque la licencia ambiental para el funcionamiento de la alfarera se había otorgado en el 2004 y desde entonces se le había exigido a su titular que presentara el respectivo estudio isocinético, esta obligación no había sido cumplida por el interesado, razón por la que tuvo que ser requerido por la autoridad ambiental.

También debe hacerse hincapié en que, debido a que las condiciones sociales y ambientales en que se había otorgado el licenciamiento inicial habían variado, CORPORINOQUIA le advirtió al señor Jose Luis Velandia Benítez que dicha licencia no sería prorrogada por más tiempo del establecido en el artículo séptimo de la resolución No. 120.15-04-042 del 5 de octubre de 2004, pues así se recomendó en el concepto técnico No. 120-09-01-07-195 del 29 de junio de 2007, en el que se señaló (fl. 180 c. 2 pbas.):

El término de la licencia con que cuenta la Industria Alfarera "ALFARE" será de un periodo de cinco (5) años, el cual no puede ser prorrogado debido a que se encuentra en una zona urbanizada; por lo cual se recomienda la reubicación de la misma hacia la zona industrial según lo establecido en el PBOT del municipio de Arauca; aplicando las medidas necesarias y dando cumplimiento a lo establecido en el decreto 02 de 1.982 en cuanto a emisiones atmosféricas y Decreto 948 de 1.995 Prevención y control de la contaminación atmosférica.

Posteriormente, a través de auto No. 700.57.08-401 del 9 de diciembre de 2008, CORPORINOQUIA puso en conocimiento del señor Velandia Benítez el concepto técnico 700.10.2.29.08-080 del 1 de abril de 2008, se inició una investigación y formuló pliego de cargos por el incumplimiento parcial de la licencia ambiental



previamente otorgada, en los aspectos relacionados con la prohibición de adelantar actividades de explotación minera en el área en la que operaba la alfarera¹⁰.

Tiempo después, mediante auto No. 700.57.10.186 del 2 de marzo de 2010 (fl. 119 c. 3 pbas.), se impuso al señor Jose Luis Velandia Benítez la medida preventiva de suspensión de las actividades que se adelantaban en la alfarera, en atención a que no se habían cumplido las exigencias relacionadas con la presentación de los estudios isocinéticos y porque el uso del suelo permitido era incompatible con la actividad económica allí desarrollada. Específicamente, en ese acto se decidió (fl. 119 c. 3 pbas.):

ARTÍCULO PRIMERO: *imponer Medida Preventiva a la Industria Alfarera ALFARE Nit.4299420-9 / Jose Luis Velandia Benítez, consistente en:*

Suspensión Inmediata de la actividad de fabricación de ladrillos por no dar cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 02 de 1082 del Ministerio de Salud y la Resolución 909 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); en referencia a los niveles de material particulado y a la altura de la chimenea y por no contar con la licencia ambiental.

Parágrafo único: las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

ARTÍCULO SEGUNDO: *el Muestreo Isocinético realizado al Horno Tipo Colmena utilizado en la fabricación de los ladrillos, no está dando cumplimiento a lo estipulado en el Decreto 02 de 1982 del Ministerio de Salud y la Resolución 909 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT); en referencia a los niveles de material particulado y a la altura de la chimenea.*

ARTÍCULO TERCERO: *el uso del suelo de la zona en que se encuentra la Industria Alfarera ALFARE Nit. 4299420-9, está definido como USO DE SUELO RESIDENCIAL VIS (Vivienda de Interés Social), por lo tanto existe una incompatibilidad para adelantar los trámites de la prórroga de la Licencia Ambiental, de Acuerdo a la solicitud hecha por el señor José Luis Velandia Benítez Propietario de la Industria Alfarera ALFARE.*

¹⁰ En dicho acto administrativo se impuso la medida provisional de “suspender de manera inmediata las actividades extractivas, de cargue, beneficio y transporte de materiales de arrastre del predio en el que funciona el Chircal Industria Alfarero Alfare en el municipio de Arauca, Departamento de Arauca; por no contar con el contrato de concesión minera de INGEOMINAS, ni la licencia ambiental por parte de CORPORINOQUIA, por la explotación indebida de materiales” (fl. 15 c. 3 pbas.), pero se mantuvo incólume la posibilidad de realizar las actividades necesarias para la fabricación de ladrillos señaladas en el artículo octavo de la resolución No. 120.15-04-042 del 5 de octubre de 2004 -licencia ambiental-.



Parágrafo único: para el inicio del trámite de prórroga de la Licencia Ambiental Funcionamiento de Industrial Alfarera Alfare Nit. 1239420-9, se deberá cumplir con el lleno de los requisitos, incluyendo la certificación del uso del suelo compatible con la actividad a realizar.

ARTÍCULO CUARTO: requerir al señor José Luis Velandia Benítez Propietario de la Industria Alfarera ALFARE Nit. 4299420-9, presentar ante esta Corporación en un término no mayor a 30 días calendario, el plan de cierre y abandono del sitio donde se encuentra ubicada la de la Industria Alfarera ALFARE.

ARTÍCULO QUINTO: el señor José Luis Velandia Benítez propietario de la Industria Alfarera Alfare deberá adelantar los trámites ante la alcaldía municipal de Arauca para su reubicación, la cual deberá estar sujeta a lo ordenado en el PBOT del Municipio de Arauca. En el evento en que tenga clara la ubicación, deberá adelantar los respectivos trámites de la nueva licencia ambiental ante esta Corporación.

Mediante oficio del 6 de abril de 2010, CORPORINOQUIA le indicó al hoy accionante que se abstuviera de presentar los estudios isocinéticos requeridos, puesto que, desde octubre de 2009, la licencia ambiental inicialmente otorgada por el término de 5 años no había sido, ni sería prorrogada. Esta decisión también tuvo como fundamento la variación en los usos del suelo, que hizo incompatible la actividad económica desarrollada por la alfarera con la destinación permitida a los predios de la zona en la que se encontraba ubicada (fl. 133 c. 2 pbas.).

En actuaciones posteriores, la autoridad ambiental constató que el señor Jose Luis Velandia Benítez sí se encontraba cumpliendo la orden impartida por las autoridades y había cesado la operación de su alfarera (fls. 150, 159 y 194 c. 2 pbas.).

Visto lo anterior, la Sala recuerda que en el presente asunto se alega que las entidades accionadas deben responder patrimonialmente por haber causado al accionante un daño antijurídico consistente en la afectación de su actividad económica, como producto de la modificación en los usos del suelo y en la negativa de prorrogar el licenciamiento ambiental inicialmente conferido.

De acuerdo con los hechos jurídicamente relevantes que se encontraron acreditados en el proceso, la Sala concluye que los argumentos de la parte actora no se abren paso, debido a que la imposibilidad de continuar con su actividad económica no devino de la modificación de los usos del suelo introducida por el PBOT, sino (i) de la inobservancia de las obligaciones impuestas desde el acto



administrativo de otorgamiento de licencia ambiental y (ii) de la variación en las condiciones sociales y ambientales de la zona aledaña a la alfarera, que imposibilitaron que se pudiera prorrogar dicha licencia, tal como pasa a explicarse.

De acuerdo con lo previsto en el ordinal quinto de la resolución No. 120.15-04-042 del 5 de octubre de 2004, la viabilidad ambiental otorgada para el funcionamiento de la Industria Alfarera Araucana "Alfare" se encontraba supeditada a que el señor Velandia Benítez diera *"estricto cumplimiento al plan de manejo y a las actividades notificadas en la (...) Resolución soportadas en los conceptos técnicos emanados de la oficina de gestión ambiental"*.

En ese contexto, el hoy accionante debía cumplir con lo previsto, entre otros, en el ordinal segundo de esa misma resolución, que estableció que el ejercicio de la autorización ambiental se encontraba sujeto a *"a la presentación del análisis isocinético para conocer el nivel normal de emisiones atmosféricas del horno tipo colmena"*.

Como ya quedó precisado, a pesar de que la licencia ambiental se otorgó en el 2004 para un periodo de 5 años, este lapso transcurrió sin que se acatara por parte del señor Velandia Benítez la obligación de presentar los estudios isocinéticos.

De la anterior situación dan cuenta los autos No. 120.05.07-269 del 17 de julio de 2007 (fl. 189 c. pbas. 2) -en cuyo ordinal cuarto se requirió la presentación de los estudios- y No. 700.57.10.186 del 2 de marzo de 2010 (fl. 119 c. 3 pbas.) -en el que se impone la medida de suspensión de las actividades a causa de la falta de presentación de los estudios-, así como el oficio del 6 de abril de 2010 (fl. 133 c. pbas. 2) -mediante el cual definitivamente se le indicó al hoy demandante que ya no debía presentar los estudios porque su licencia ambiental, ya vencida, no sería prorrogada-.

En ese contexto, la Sala precisa que el hecho de que la actividad económica del demandante se viera truncada, devino fundamentalmente del incumplimiento de las obligaciones de carácter ambiental en que él mismo incurrió y que dieron lugar a que CORPORINOQUIA decidiera no prorrogar la licencia ambiental.

Ahora bien, debe precisarse que el otorgamiento de una licencia ambiental para una determinada actividad económica no constituye un derecho adquirido e inmutable



para su titular, ni aunque en el acto de su concesión se hubiere establecido una posibilidad de prórroga, pues esa ampliación en el término de la autorización se encuentra supeditada a la plena observancia de las obligaciones de carácter ambiental impuestas a su titular, lo cual no ocurrió en el presente asunto.

En concordancia con lo anterior, debe precisarse igualmente que las variaciones en las condiciones sociales y ambientales que rodean una actividad económica sometida a licenciamiento ambiental, pueden dar lugar, no solamente a la no prórroga de la respectiva autorización, sino a que el acto de otorgamiento sea revocado directamente por la administración sin necesidad de contar con la anuencia del particular, al tenor de lo previsto en el artículo 62 de la Ley 99 de 1993¹¹.

En ese contexto, desde el momento en que CORPORINOQUIA le indicó al señor Velandia Benítez que la licencia ambiental no iba a ser prorrogada debido a que la empresa quedaba en “*en una zona urbanizada*” -auto No. 120.05.07-269 del 17 de julio de 2007 (fl. 189 c. pbas. 2)-, quedó claro que la alfarera no podría seguir funcionando como lo venía haciendo, debido a que las condiciones en que se había conferido la licencia ambiental habían variado, al punto que la actividad contaminante desplegada por la alfarera impactaría negativamente a los habitantes de la zona residencial que en ese momento ya se había consolidado.

Visto lo anterior, la Sala concluye que la afectación a la actividad económica alegada por el accionante no fue producto de la modificación del PBOT, sino del incumplimiento de las obligaciones de carácter ambiental impuestas al señor Velandia Benítez, y de la variación en la situación social y ambiental que rodeaba a la alfarera, lo cual redundó en la improcedencia de prorrogar el licenciamiento ambiental. Por estas razones, se confirmará la sentencia de primera instancia denegatoria de las pretensiones de la demanda.

¹¹ “Artículo 62. De la revocatoria y suspensión de las licencias ambientales. La autoridad ambiental, salvo los casos de emergencia, podrá mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, cuando quiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición.

La revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma.

La suspensión de obras por razones ambientales, en los casos en que lo autoriza la ley, deberá ser motivada y se ordenará cuando no exista licencia o cuando, previa verificación del incumplimiento, no se cumplan los requisitos exigidos en la Licencia Ambiental correspondiente”.



Radicación: 81001-23-31-000-2011-10061-01 (54952)

Actor: Jose Luis Velandia Benítez

Demandado: Municipio de Arauca y otro

Referencia: Acción de Reparación Directa

6.- Condena en costas

Como en el presente asunto no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, subrogado 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente a su Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF

22