



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

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)

Actor: FRANCISCO LUIS PALACIO ARANGO

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN – la vía procesal adecuada para demandar en este asunto no era la acción de reparación directa, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho.

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 28 de noviembre de 2014, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Se demanda en ejercicio de la acción de reparación directa por el hecho de que, a partir de unas restricciones impuestas a un inmueble, que se concretaron en la negativa de una licencia urbanística, se ha impedido su provecho económico.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 4 de junio de 2010, el señor Francisco Luis Palacio Arango, por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el municipio de Medellín, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

"2.1. Que se declare que el MUNICIPIO DE MEDELLÍN es administrativamente responsable por haber infringido un daño antijurídico a FRANCISCO LUIS PALACIO ARANGO con las restricciones que ha impuesto al inmueble de su propiedad que aparece descrito en el numeral 1 de los hechos de esta demanda [lote de terreno ubicado en el sector de El Poblado, identificado con el número de matrícula inmobiliaria número 001-519393] con el fin de reservar este lote para la futura construcción de la longitudinal oriental, lo que ha impedido el aprovechamiento económico del mismo.

"2.2. Que como consecuencia de la anterior declaración se condene al MUNICIPIO DE MEDELLÍN a pagar a FRANCISCO LUIS PALACIO ARANGO, la totalidad de los perjuicios materiales ocasionados, perjuicios que parecen estimados en el capítulo correspondiente a la estimación razonada de la cuantía y que ascienden a la suma de: SETECIENTOS SEIS MILLONES QUINIENTOS CATORCE MIL NOVENTA Y UN PESOS (\$706'514.091) (...)"

2. Los hechos

Como fundamento fáctico, en síntesis, se narró lo siguiente:

El señor Francisco Luis Palacio Arango es propietario de un lote de terreno ubicado en el municipio de Medellín, sector El Poblado, en el cruce de la calle 2ª sur con la carrera 17, costado norte del carreteable, El Tesoro – Las Casitas, barrio Los Naranjos, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 001-519393.

El ahora demandante, según dijo, se ha visto imposibilitado para aprovechar urbanísticamente el bien inmueble de su propiedad, en cuanto el municipio de Medellín se lo ha impedido a través de diversos mecanismos:

i) En 1993, mediante Oficio 2082-2, la ingeniera Dora Inés Restrepo G, adscrita al departamento de vías y transporte del mencionado municipio, le certificó al señor Francisco Luis Palacio Arango que su terreno *<<está comprometido en un 31% por el proyecto vial No. 12-90-1, correspondiente a la circunvalar metropolitana oriental y la ampliación de los rieles existentes>>*;

ii) En 1999, el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, a través de unos ingenieros, se pronunció nuevamente respecto del lote en cuestión *<<reconociendo que efectivamente el proyecto vial 12-90-1 (circunvalar metropolitana) se*

¹ Folio 54 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

diseñó pasando por un lote del asunto (...) agregaron también que el lote no había sido afectado formalmente y que la afectación debería estar a cargo del Área Metropolitana>>.

iii) En 2001, la Secretaría de Planeación Metropolitana, por intermedio de un ingeniero, expidió un certificado de vías obligadas a través del cual indicó que el señor Francisco Luis Palacio Arango, propietario del terreno en mención, tenía la obligación de *<<respetar la faja real requerida para la futura ejecución del proyecto vial 12-90-1, sin que se le asigne la obligación de construir la vía>>.*

iv) El 8 de abril de 2002, los jefes del Departamento Jurídico de la Secretaría de Planeación y del Departamento de Vías y Transporte del municipio de Medellín resolvieron una petición que elevó el aquí demandante, consistente en que se reconsiderara el certificado de vías obligadas, a lo cual respondieron que el certificado de vías obligadas es un documento de carácter informativo previo a la solicitud de licencia de construcción y que los proyectos viales constituyen el desarrollo de la función planificadora de la Secretaría de Planeación en material vial, cuya aprobación o definición no conlleva necesariamente afectación o ejecución en el corto plazo.

Mediante oficio del 24 de abril de 2002, el jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría de Planeación certificó que el curador urbano, en un trámite de urbanización, no debe omitir las vías obligadas que precisamente constituyen uno de los aspectos relacionados con urbanizar un predio, con lo cual, según la demanda, se impide que un inmueble pueda ser aprovechado urbanísticamente.

A través de oficio 23248 del 1º de diciembre de 2003, el municipio de Medellín dijo *<<(...) no vemos cómo al informar, mediante el oficio por la Secretaría de Planeación, las vías obligadas para el inmueble objeto de construcción, se impide desarrollar urbanísticamente un predio>>.*

Ante las respuestas del referido municipio, consistentes en que el bien en cuestión sí se podía desarrollar urbanísticamente, por no encontrarse afectado formalmente por obra pública, el señor Francisco Luis Palacio Arango solicitó ante la Curaduría Urbana Cuarta de Medellín una licencia de subdivisión urbana para el predio de su propiedad, la cual fue negada mediante Resolución No. C4-3321 del 12 de noviembre de 2008, por incumplir con las vías obligadas establecidas para el desarrollo del terreno, según



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

el oficio 15043 de diciembre 21 de 2006, expedido por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.

Contra el referido acto administrativo, el señor José Vicente Blanco Restrepo, apoderado del aquí demandante, interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación. El primero se resolvió mediante Resolución No. C4-136 de noviembre de 12 de 2008, que dispuso no reponer, mientras que, en relación con la apelación, la respectiva Curaduría decidió remitirla al Departamento Administrativo de Planeación del municipio de Medellín, cuyo director resolvió por Resolución No. 037 del 2 de febrero de 2009, en el sentido de confirmar las Resoluciones Nos. C4-3321 y C4-136.

A juicio de la parte actora:

*"La negativa de la licencia urbanística por parte de la Curaduría Cuarta Urbana de Medellín demuestra y ratifica que el municipio de Medellín realmente está haciendo efectiva la afectación impuesta sobre el inmueble y con ello se acredita que el perjuicio es real y cierto pues se está impidiendo el aprovechamiento económico del inmueble con miras a la eventual construcción de la Longitudinal Oriental"*².

3. Trámite en primera instancia

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto del 16 de junio de 2010³, notificado en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público.

3.1. El municipio de Medellín contestó la demanda y se opuso a todas y a cada una de sus pretensiones. En resumen, señaló que el inmueble del aquí demandante nunca ha estado fuera del comercio por virtud de la información de vías obligadas que se le ha suministrado respecto de su predio desde el año 1992. A lo anterior agregó que su predio no ha sufrido ninguna desmejora económica, toda vez que, según lo indicado en la Resolución C4-3321, expedida por la Curaduría Cuarta Urbana de Medellín, dicho lote *"es desarrollable (...), siempre y cuando el proyecto cumpla con las vías obligadas, las cuales hacen parte del contenido de la licencia solicitada"*.

² Folio 64 del cuaderno de primera instancia.

³ Folio 79 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

Además, dicho municipio propuso las siguientes excepciones:

i) **Inexistencia de la obligación a cargo del municipio**, con fundamento en que no le causó perjuicio alguno al demandante.

ii) **Indebida escogencia de la acción**, con base en que los motivos de inconformidad de la parte actora se centran en la incorporación de las vías obligadas dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (revisado mediante la expedición del Acuerdo 046 de 2006) en el sector donde se ubica el predio del señor Francisco Luis Palacio Arango, por lo que, a juicio de la entidad demandada, la acción procedente sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en cuanto la demanda se dirige a cuestionar normas del Acuerdo en mención.

iii) **Inepta demanda**, que sustentó en el hecho de que, a pesar de las consideraciones realizadas por la accionante en el acápite 9 de su demanda “*NO CADUCIDAD DE LA ACCIÓN*”, lo cierto es que el verdadero motivo de disenso deriva de la negativa frente a la solicitud de subdivisión del lote por el desconocimiento de las vías obligadas establecidas en el sector donde se ubica el predio del ahora demandante, de ahí que debió intentarse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que comporta una indebida presentación de la demanda impetrada.

iv) **Caducidad de la acción**, bajo el entendido de que, una vez advertida la indebida escogencia de la acción “*para efectos de controvertir las decisiones de las autoridades públicas frente a la imposibilidad de autorizar la subdivisión del lote en atención a la solicitud elevada por su propietario*”, para la fecha de presentación de la demanda ya habían transcurrido más de 4 meses desde la expedición del acto administrativo⁴.

3.2. Vencido el período probatorio, el Tribunal *a quo*⁵, a través de auto del 9 de julio de 2014⁶, corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

⁴ Folios 85-98 del cuaderno de primera instancia.

⁵ Mediante Acuerdo No. PSAA 12-9524 del 21 de junio de 2012, reglamentado por el Acuerdo CSJA-SA-D2-0121 del 29 de junio de la misma anualidad, se remitió el proceso a la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Corporación que avocó conocimiento del asunto de la referencia a través de auto del 29 de octubre de 2012 (folio 344 del cuaderno de primera instancia).

⁶ Folio 388 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

3.2.1. El municipio de Medellín señaló que, tal como se desprende del folio de matrícula inmobiliaria aportado con la demanda, al aquí demandante nunca se le ha limitado la posibilidad de desarrollar, urbanizar o enajenar su inmueble. Añadió que la información suministrada al señor Francisco Palacio Arango sobre las vías obligadas no implicaban una notificación al interesado acerca de una afectación de su predio⁷.

3.2.2. La parte actora solicitó que se acogieran las pretensiones de la demanda. Al respecto, sostuvo (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

"En el caso presente, es evidente que las certificaciones expedidas por el municipio de Medellín fueron eficaces para lograr dicho cometido pues efectivamente disuadieron a la sociedad demandante de cualquier proyecto urbanístico pues con la negativa por parte de la Curaduría de expedir la licencia solicitada, se les impidió desarrollar el lote ya de una manera oficial.

"(...).

"La expedición de certificaciones como las que cuestionamos y precisamente da lugar a que las Curadurías nieguen licencias y que los ciudadanos desistan de cualquier proyecto urbanístico, es lo que permite configurar una verdadera falla en el servicio pues la administración actúa mal y con su actuación logra el efecto querido por ella de evitar que un inmueble sea desarrollado urbanísticamente"⁸.

3.2.3. El Ministerio Público guardó silencio.

4. La sentencia de primera instancia

La Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 28 de noviembre de 2014, negó las pretensiones de la demanda.

Previo a abordar el fondo del asunto, el *a quo* refirió que la acción de reparación directa era la procedente en el *sub examine*, porque el daño invocado no tiene como causa única la expedición de la resolución por medio de la cual se negó una licencia urbanística, dado que, según destacó, lo que se cuestionó en la demanda fue la afectación de hecho que de forma continuada se ha mantenido sobre el inmueble de propiedad del señor Francisco Luis Palacio Arango. Esto dijo al respecto (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

⁷ Folios 357-375 del cuaderno de primera instancia.

⁸ Folios 376-396 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

"Así las cosas, no es de recibo para la Sala el argumento esgrimido por quien apoderó al ente territorial, según el cual, el daño alegado por el actor deviene de la negación de la licencia urbanística contenida en un acto administrativo, sino que se trata de una afectación al derecho real de dominio por él ostentado y que, como se dijo, se ha mantenido en el tiempo, de lo que necesariamente deviene la escogencia debida de la acción de reparación directa, pues lo que realmente se cuestiona es la acción lesiva de la administración".

Lo concreto en cuanto a la negativa de pretensiones se fundamentó en los siguientes dos puntos: i) por la falta de registro de la afectación en el folio de matrícula del inmueble de propiedad del señor Francisco Luis Palacio Arango y ii) por la falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Medellín, por cuanto este no era el ente encargado de ejecutar la obra a futuro y de afectar y negociar los predios, así como de realizar los trámites para que dicha afectación se inscribiera en el folio de matrícula inmobiliaria, pues, de conformidad con la Ley 9 de 1989, lo anterior le correspondía al Área Metropolitana del Valle de Aburrá⁹.

5. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación, con el fin de que se revoque y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Básicamente, la parte demandante sostuvo que el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 establece que cualquier restricción que impida o limite la obtención de una licencia de urbanización por causa de una obra pública se considera una afectación y, además, esta norma consagra que si dicha restricción no se notifica o se inscribe en el folio de matrícula inmobiliaria se reputa inexistente.

Bajo esta óptica, destacó que el municipio de Medellín hizo valer una restricción que limitó o impidió la posibilidad del aquí demandante de obtener una licencia urbanística por la existencia de un proyecto vial, actuación que, a su juicio, fue irregular, dado que <<hizo valer una restricción inexistente>>. Acto seguido, señaló que la falla en el servicio no recaía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como lo sostuvo el Tribunal *a quo*, sino en el referido municipio que, según insistió, a través de sus certificaciones hizo valer una restricción inexistente.

Esto agregó (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

⁹ Folios 397-435 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

"En el caso presente es evidente que las certificaciones expedidas por el municipio de Medellín fueron eficaces para lograr dicho cometido pues efectivamente hasta el Curador 4 negó una simple licencia de subdivisión al propietario del lote en cuestión. Y al mismo tiempo, tal como se desprende de algunas declaraciones, los posibles compradores del lote también fueron disuadidos de no adquirirlo dadas las implicaciones que en la práctica tienen este tipo de certificaciones expedidas por el municipio de Medellín".

De otra parte, indicó que el hecho de <<comprometer>> el inmueble del señor Francisco Luis Palacio Arango para una obra futura e incierta equivale a una afectación de hecho, mas no de derecho, de ahí que, en su criterio, y contrario a lo dicho por el Tribunal *a quo*, la afectación sí se encontraba probada, en cuanto se demostró que su inmueble perdió interés comercial, debido a dicha restricción¹⁰.

6. Trámite en segunda instancia

El recurso de apelación fue admitido por esta Corporación mediante auto del 16 de junio de 2015¹¹. Posteriormente, a través de providencia del 9 de julio de 2015¹², se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

6.1. La parte actora reiteró lo expuesto a lo largo del proceso¹³.

6.2. El Ministerio Público conceptuó y solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia para que, en su lugar, se expida una decisión inhibitoria, habida cuenta de que, con fundamento en las pretensiones y en el material probatorio allegado al plenario, se torna evidente la indebida escogencia de la acción. Esto sostuvo (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

"(...) queda claro que lo que pretende la parte actora en el presente proceso es la declaratoria de responsabilidad de (...) Municipio de Medellín como consecuencia de los perjuicios sufridos al no poder desarrollar urbanísticamente el terreno (...) de propiedad del señor Francisco Luis Palacio Arango, toda vez que Curaduría Cuarta de Medellín, negó la licencia de división urbanística proyectada la construcción de la obra vial No. 12-90-01, conocida como circunvalar metropolitana ampliación de rieles (...).

¹⁰ Folios 437-451 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹¹ Folios 456 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹² Folio 458 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹³ Folios 459-474 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

"(...).

"Llama la atención a esta Delegada que los perjuicios irrogados de los daños pretendidos son generados por un acto administrativo, es decir, la Resolución C4-3321 del 12 de noviembre de 2008 la cual fue ratificada por la Resolución C4-136 del 21 de enero de 2009, expedidas por la Curaduría Cuarta de Medellín, como ya se ha dicho, entendiendo con ello que se ha debido controvertir la legalidad de las mismas, toda vez que como lo indicó el apelante fue el municipio de Medellín, que sin fundamento alguno desconoció la Ley 9 de 1987 artículo 37 y negó la licencia de división urbanística solicitada por el señor Francisco Luis propietario del terreno, trámite procesal que se debió iniciar (...) a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que (...) es claro, que ante la existencia de un acto administrativo de carácter particular y concreto, como el proferido por el Curador Urbano Cuarto (...) en el caso sub lite dicha acción resultaba ser idónea, como lo señaló en la contestación de la demanda la parte pasiva".

Adicionalmente, destacó que la acción correspondiente se encontraba caducada, por cuanto para la fecha de presentación de la demanda ya se había superado ampliamente el término para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁴.

6.3. El ente territorial demandado guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 28 de noviembre de 2014, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, por tratarse de un proceso con vocación de doble instancia por razón de la cuantía, según lo dispuesto en el artículo 129 del CCA, dado que la pretensión mayor¹⁵ excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes¹⁶ a la fecha de presentación de la demanda¹⁷.

¹⁴ Folios 476-483 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁵ En la demanda se pidió la suma de \$706'514.091, por la supuesta afectación que sufrió el predio del actor.

¹⁶ A la fecha de presentación de la demanda 500 SMLMV equivalían a \$257'500.000.

¹⁷ La demanda se presentó el 4 de junio de 2010, por lo que la norma de competencia aplicable es la Ley 446 de 1998.



Radicación:
Actor:
Demandado:
Referencia

05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Francisco Luis Palacio Arango
Municipio de Medellín
Acción de reparación directa

2. Indebida escogencia de la acción

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades, ha señalado que la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal (artículo 85 del Código Contencioso Administrativo), mientras que la reparación directa procede en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, en una omisión, en una operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad (artículo 86 *ibidem*).

Es así que, según lo ha indicado esta Subsección, el criterio útil para determinar *"la acción procedente para reparar daños generados por la Administración es el origen de los mismos"*, de tal manera que, si la causa del daño solo puede remediarse dejando sin efectos un acto administrativo, aquel debe demandarse ante esta jurisdicción, a fin de someterlo al control de legalidad respectivo; por el contrario, si lo que se reprocha a la Administración no se deriva de un acto administrativo, sino de un hecho, una omisión o una operación administrativa o, si la acción se deriva de aquel pero no se cuestiona su legalidad sino sus efectos, la responsabilidad se determinará mediante el ejercicio de la acción de reparación directa por el acto administrativo legal¹⁸.

De cara al caso concreto, tal como se reiteró en providencia de esta Subsección¹⁹, el problema jurídico consiste en determinar cuál es la fuente del daño alegado en el *sub examine*, para establecer la procedencia o no de la acción de reparación directa. Se insiste, pues, que la causa del daño que se afirma irrogado es la que determina el cauce idóneo o procedente, a fin de lograr la consideración del asunto por parte del juez, y ello, a su vez, fija la técnica apropiada en la formulación de las pretensiones y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer.

Pues bien, con la demanda se pretende que se declare la responsabilidad patrimonial del municipio de Medellín por haberle causado un daño antijurídico al señor Francisco

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2013, expediente No. 27278, M.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, sentencia del 12 de octubre de 2017, exp. 25000-23-26-000-2006-01509-01(38671).



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

Luis Palacio Arango, producto de las supuestas restricciones que dicha entidad impuso sobre el inmueble de su propiedad, situación que, a juicio de la parte actora, le impidió el aprovechamiento económico de ese terreno.

Seguidamente, en el mismo escrito inicial la parte actora sostuvo (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

"La negativa de la licencia urbanística por parte de la Curaduría Cuarta Urbana de Medellín demuestra y ratifica que el municipio de Medellín realmente está haciendo efectiva la afectación impuesta sobre el inmueble y con ello se acredita que el perjuicio es real y cierto pues se está impidiendo el aprovechamiento económico del inmueble con miras a la eventual construcción de la Longitudinal Oriental" (se destaca):

En el acápite 9 de la demanda, que se denominó <<NO CADUCIDAD DE LA ACCIÓN>>, se indicó (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

"La negativa formal por parte de las autoridades competentes, representadas en la Curaduría Urbana Cuarta, expidieron la resolución negando la licencia de subdivisión el día 12 de noviembre de 2008 mediante resolución No. C4-3321 de 2008. El último acto administrativo expedido con relación a esta solicitud fue la Resolución No. 037 de febrero 2 de 2009 expedida por el Director Administrativo de Planeación 'por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación'. Esta resolución se notificó por EDICTO desfijado el 13 de mayo de 2009. Lo que se pretende con esta acción es el reconocimiento y pago de unos perjuicios; no se atacan las resoluciones aludidas sino la negativa de la administración a efectuar un acto jurídico que es de su competencia y que ha eludido desde el año de 1990, situación que ha producido un daño evidente al ciudadano FRANCISCO LUIS PALACIO ARANGO. La acción impetrada es una acción de reparación directa que tiene un término de caducidad de dos (2) años, contados desde el 13 de mayo de 2009, fecha en la quedó en firme el último acto administrativo expedido por el Municipio de Medellín, negando la licencia solicitada, hecho este -la negativa- que pone en evidencia el problema planteado, esto es, que el compromiso vial (afectación de hecho) inutiliza y congela los bienes, impidiendo su desarrollo y comerciabilidad" (se destaca).

Adicionalmente, con la demanda se allegaron las siguientes pruebas documentales (se relacionan las pertinentes):

- Certificado de tradición y libertad respecto de la matrícula inmobiliaria No. 001-519393, en el que consta que el señor Francisco Luis Palacio Arango es propietario



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

de un bien urbano, ubicado en el municipio de Medellín, con un área de 5.081.68 metros cuadrados²⁰.

- Mediante oficio del 6 de septiembre de 1993, expedido por la ingeniera del Departamento de Vías y Transporte del municipio de Medellín y por el jefe de esa misma dependencia del ente territorial, se le informó al ahora demandante que su predio estaba comprometido en un 31% por el proyecto vial No. 12-90-1, correspondiente a la circunvalar metropolitana oriental²¹.

- A través de oficio del 17 de febrero de 1999, expedido por unos funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, se le informó al aquí demandante que el referido proyecto vial se diseñó pasando por su lote <<luego una fracción de dicho lote se requerirá en caso de la eventual ejecución del proyecto (...) el lote no se encuentra legalmente afectado por el proyecto vial (obra pública) en los términos dispuestos en el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana>>²².

- Mediante oficio 3274 del 8 de abril de 2002, emitido por los jefes del Departamento Jurídico y del Departamento de Vías y Transporte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, se dio respuesta a una solicitud elevada por el apoderado del ahora actor, consistente en que se reconsiderara lo relativo a las vías obligadas. Esto se lee (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

"1. VÍAS OBLIGADAS: según el Acuerdo 038 de 1990 (aún vigente), vía obligada es aquella que se considera vinculada necesariamente al proceso de urbanización y rige por consiguiente con carácter obligatorio tanto en el proyecto como en la construcción.

"(...).

"INFORMACIÓN SOBRE VÍA OBLIGADA: esta se suministra por solicitud de interesado; siendo por lo tanto, un acto de carácter informativo previo a la solicitud de licencia, cuyo contenido de estricto cumplimiento para efectos de la aprobación urbanística.

"Los proyectos viales como tal, constituyen el desarrollo de la función planificadora de la Secretaría de Planeación en materia vial, su aprobación o definición, no conlleva necesariamente afectación o ejecución en el corto plazo, dado que así

²⁰ Folio 3 del cuaderno de primera instancia.

²¹ Folios 4-5 del cuaderno de primera instancia.

²² Folio 6 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

como lo dispone los artículos 37 de la Ley 9 de 1989 y 122 de la Ley 388 de 1997, debe agotarse un trámite o procedimiento previo, so pena de inexistencia.

"(...).

"4. Por las anteriores razones, no es posible entrar a modificar la información sobre vías objeto de su petición"²³.

- A través de oficio del 24 de abril de 2002, el jefe de Departamento Jurídico del Departamento Administrativo de Planeación dio respuesta a una consulta, en el sentido de que en un trámite de urbanización el curador no debe omitir las vías obligadas, porque precisamente constituye uno de los aspectos del acto de urbanizar un predio, "o sea dotarlo de la infraestructura vial estableciendo la debida conexión con la red vial". Adicionalmente, indicó que la carga jurídica de la vía obligada surge de la propia decisión del propietario de urbanizar unos predios²⁴.

- Mediante Resolución C4-3321 del 12 de noviembre de 2008, expedida por el curador urbano cuarto de Medellín, se negó una solicitud de licencia de subdivisión urbana, elevada por el señor Francisco Luis Palacio Arango. Lo anterior, por cuanto "no cumple con las vías obligadas establecidas para el desarrollo del predio, según oficio del Departamento Administrativo de Planeación Municipal"²⁵.

- Contra el anterior acto administrativo, el apoderado del aquí demandante presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, con fundamento en lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*"El inmueble objeto de licencia de urbanismo no ha sido sometido a ningún tipo de afectación en razón de futuros proyectos viales (...) no se nos puede exigir que contemplemos en el proyecto urbanístico el trazado de los citados proyectos viales pues el lote no se encuentra formalmente afectado lo que permite concluir que **no existe restricción o limitación alguna que impida el aprovechamiento pleno del lote y en consecuencia el otorgamiento de la licencia** en las condiciones solicitadas (...) en el presente caso es evidente que se genera una enorme responsabilidad patrimonial para el funcionario **que niegue la posibilidad de desarrollar urbanísticamente el inmueble con fundamento en una restricción urbanística que no está decretada formalmente** dado que, como hemos*

²³ Folios 7-9 del cuaderno de primera instancia.

²⁴ Folio 14 del cuaderno de primera instancia.

²⁵ Folio 24 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

insistido, en el presente caso, no existe afectación formal sobre el inmueble²⁶ (se destaca).

- Por medio de la Resolución C4-136 del 21 de enero de 2009, el curador urbano cuarto de Medellín no repuso la determinación de negar la solicitud de subdivisión urbana, por considerar lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“Con el objeto de lograr un equilibrio armónico de la distribución espacial de la ciudad, las nuevas actuaciones constructivas y urbanísticas, ampliaciones y modificaciones que generen nuevas destinaciones, deberá disponer de áreas de cesión obligatoria y obligaciones especiales, acordes con la densidad poblacional y las necesidades de la comunidad, las cuales deberán cumplir ciertas condiciones para su adecuado funcionamiento, bajo el criterio fundamental de la población debe gozar de un adecuado espacio público y una equilibrada red de equipamiento para su realización como ser humano (...) en el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes (...) conforme a las normas citadas, es claro que dentro de las funciones consagradas en la ley al curador urbano están las de verificar la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización...con las normas urbanísticas vigente entendiendo que hacen parte de estas normas, el acuerdo 46 de 2006 y que la facultad de interpretación radica por disposición del legislador, en las autoridades de Planeación Municipal”²⁷.

- A través de la Resolución No. 037 del 2 de febrero de 2009, expedida por el director del Departamento Administrativo de Planeación, se resolvió el recurso de apelación, en el sentido de confirmar las Resoluciones Nos. C4-3321 del 12 de noviembre de 2008 y C4-136 del 21 de enero de 2009, proferidas por el curador urbano cuarto de Medellín, que negaron la solicitud de subdivisión urbana presentada por el señor Francisco Luis Palacio Arango. Entre otras cosas, esto se lee (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“(...) vías obligadas. De conformidad con el artículo 313, numeral 7 de la Constitución Nacional, es función del Concejo Municipal, entre otras, ‘Regular los usos del suelo’. En desarrollo de dicha función el Concejo de Medellín, mediante Acuerdo 046 de 2006 en el artículo 300 dispuso ‘De las vías obligadas. Son obligaciones viales que se adquieren por urbanizar un terreno mediante los diferentes procesos de urbanización establecidos en este plan, para lo cual cumplirán con los requerimientos de accesibilidad, vinculación a la malla vial

²⁶ Folios 33-38 del cuaderno de primera instancia.

²⁷ Folio 32 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

urbana existente, continuidad vial en el sector o entorno, con el plan vial y los proyectos viales aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación y, adicionalmente, con las que se deriven de los análisis de impactos sobre la movilidad del sector.

"Toda vía consignada en el presente Plan de Ordenamiento tendrá el carácter de vía obligada y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal estará en el deber de suministrar la información técnica necesaria al interesado para la planificación de su proyecto urbanístico. En interesado podrá proponer variaciones al alineamiento dentro de su terreno ante esta dependencia.

"La vigencia de la información suministrada tendrá una validez por dos años, al cabo de los cuales se deberá actualizar, salvo que ya se hubiera obtenido la licencia urbanística dentro de ese plazo, caso en el cual la vigencia corresponderá a la misma vigencia de la licencia.

"Estas vías se deberán construir y ceder al Municipio de Medellín a título gratuito, según lo dispuesto en este Plan de Ordenamiento.

PARÁGRAFO 1. La exigencia de las vías obligadas deberá ser cumplida por todo lote que sea objeto de urbanización o subdivisión".

Tal como se observa de las pretensiones de la demanda, de sus supuestos fácticos y jurídicos, así como de los elementos probatorios allegados, la Sala advierte que la fuente del daño deviene de las restricciones *-por unas vías obligadas-* que se le impusieron al inmueble de propiedad del señor Francisco Luis Palacio Arango, que, según se dijo en el mismo escrito inicial, se materializaron con la expedición de las resoluciones por parte de la Curaduría Urbana Cuarta de Medellín, mediante las cuales le negaron la licencia de subdivisión urbana a dicho señor, actos administrativos que fueron confirmados por la Resolución No. 037 de 2009, expedida por el director del Departamento Administrativo de Planeación del municipio de Medellín.

Lo anterior encuentra justificación adicional en las mismas afirmaciones que hizo la parte actora en el curso del proceso, que dan cuenta de que el daño, en este caso particular, definitivamente tiene origen en las resoluciones que le negaron la licencia de subdivisión urbana al señor Francisco Luis Palacio Arango, hecho que realmente fue el que impidió el aprovechamiento económico de su propiedad, tanto así que en el acápite 9 de la demanda se señaló *"negando la licencia solicitada, hecho este -la negativa- que pone en evidencia el problema planteado, esto es, que el compromiso vial (afectación de hecho) inutiliza y congela los bienes, impidiendo su desarrollo y comerciabilidad"*, lo cual coincide con lo que también dijo el demandante en sus



Radicación:	05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor:	Francisco Luis Palacio Arango
Demandado:	Municipio de Medellín
Referencia:	Acción de reparación directa

alegatos de conclusión en el trámite de la primera instancia “con la negativa por parte de la Curaduría de expedir la licencia solicitada, se les impidió desarrollar el lote ya de una manera oficial”, incluso, en el recurso de apelación contra la sentencia dictada por el a quo se manifestó “es evidente que las certificaciones expedidas por el municipio de Medellín fueron eficaces para lograr dicho cometido pues efectivamente hasta el Curador 4 negó una simple licencia de subdivisión al propietario del lote en cuestión (...)”.

En ese orden de ideas, conviene señalar que las Resoluciones Nos. C4-3321 del 12 de noviembre de 2008 y C4-136 del 21 de enero de 2009, expedidas por el curador urbano cuarto de Medellín y confirmadas posteriormente por Resolución No. 037 del 2 de febrero de 2009, proferida por el director del Departamento Administrativo de Planeación, fueron las que supuestamente impidieron el aprovechamiento económico por parte del ahora demandante del bien de su propiedad, en cuanto a través de ellas se negó la licencia de subdivisión urbana que este había solicitado, generándose así una situación particular y concreta, de ahí que, en criterio de la Sala, la vía adecuada para demandar en este caso no era la acción de reparación directa, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho, conclusión a la que también arribó el agente del Ministerio Público cuando conceptuó en el trámite de la segunda instancia.

No desconoce la Sala que la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha admitido la procedencia excepcional de la acción de reparación directa cuando se trata de casos en los que se alegan daños derivados de actos administrativos, siempre y cuando no se cuestione su legalidad²⁸. En el *sub examine*, revisada la demanda, se observa que la parte actora, en apariencia, no hizo reproches frente a las resoluciones que le negaron la licencia urbanística al ahora demandante, aunque sí señaló que el daño se derivaba de aquellos actos administrativos, cuestión que, solo en principio, permitiría entender que en este caso procedería la acción de reparación directa.

Sin embargo, se advierte que, si bien la parte actora ejerció la acción de reparación directa bajo el argumento de que no estaba atacando la validez de los actos que le negaron la licencia urbanística al señor Palacio Arango (ver acápite <<9. NO CADUCIDAD DE LA ACCIÓN>> de la demanda), lo cierto es que esa afirmación solo fue

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de julio de 2019, expediente No. 45.167, M.P. María Adriana Marín. Ver también, entre otras, sentencia del 19 de julio de 2017, expediente No. 33.628, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sección Tercera del Consejo de Estado.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

aparente, porque su verdadera y real intención se concreta en el reproche de los referidos actos, pues en la misma demanda también indicó que con la negativa de la licencia se impidió el aprovechamiento económico del bien de propiedad del señor Francisco Luis Palacio Arango, cuestión que se refuerza con los planteamientos que la parte actora hizo en el recurso de apelación que interpuso contra la sentencia de primera instancia, en cuanto indicó que hubo una <<actuación indebida>> que se materializó con la negativa que se le dio respecto de su solicitud de obtener la licencia urbana mediante las resoluciones referidas. Esto se lee en el recurso de apelación (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*“Cuando el Municipio de Medellín (no Área Metropolitana) hace valer una restricción que limita o impide la posibilidad que tiene Francisco Luis Palacio de obtener una licencia urbanística por la existencia de un proyecto vial (longitudinal oriental), está **actuando indebidamente**, incurriendo en una falla en el servicio en su actividad certificadora, pues está haciendo valer una afectación inexistente (...)”²⁹ (se destaca).*

Pues bien, más allá de que en el aparte transcrito se lee que el municipio de Medellín incurrió en una falla en el servicio, no se puede concluir que el asunto pueda enmarcarse en la acción de reparación directa, toda vez que, como acaba de verse, se tildó de indebido el hecho de habersele negado la licencia urbanística al señor Luis Francisco Palacio Arango, lo que se traduce en un cuestionamiento a la legalidad de las resoluciones que así lo decidieron, por lo que la Sala concluye que el daño antijurídico que estima irrogado el demandante se deriva de unos actos administrativos frente a los cuales debió interponer la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Caducidad

Bajo el entendido de que la acción procedente en este caso era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala advierte que esta se encuentra caducada.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 136 del CCA, dicha acción caduca al cabo 4 de meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto cuestionado, según el caso.

²⁹ Folio 440 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
Actor: Francisco Luis Palacio Arango
Demandado: Municipio de Medellín
Referencia: Acción de reparación directa

En este caso, como la última resolución se notificó por edicto el 2 de marzo de 2009, cuya desfijación se surtió el 13 de mayo de esa anualidad³⁰, el plazo de los 4 meses para demandar en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho vencia, en principio, el 14 de septiembre de 2009.

No obstante, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, el término de caducidad se suspendió el 4 de septiembre de 2009, porque ese día se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, diligencia que, según la constancia expedida por el Ministerio Público, se realizó el 4 de diciembre de 2009, pero las partes involucradas no llegaron a ningún acuerdo, por lo que se declaró fallida³¹.

En ese contexto, el término de caducidad se suspendió cuando faltaban 11 días, reanudándose al día siguiente de la expedición de la certificación aludida, desde el 5 de diciembre de 2009 hasta el 15 de diciembre del mismo año, cuando finalizaron los 4 meses del término de caducidad.

Así las cosas, como la presente demanda se presentó el 4 de junio de 2010, ha de concluirse que se interpuso por fuera de la oportunidad legal prevista.

Por último, cabe advertir que la reparación directa no es la vía para revivir los términos fijados en la ley para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, dado que la acción pertinente, que era la de nulidad y restablecimiento del derecho, ya se encontraba caducada para la fecha de presentación de la demanda.

Como consecuencia, la Sala revocará la sentencia apelada para, en su lugar, declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

4. Condena en costas

Toda vez que 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, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

³⁰ Folio 29 del cuaderno de primera instancia.

³¹ Folios 39 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 05001-23-31-000-2010-01270-01 (53.858)
 Actor: Francisco Luis Palacio Arango
 Demandado: Municipio de Medellín
 Referencia: Acción de reparación directa

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 28 de noviembre de 2014, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia para, en su lugar, **DECLARAR** probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMÍTASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN

Aclaración de voto

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

