



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

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 66001-23-33-000-2013-00240-01 (56.205)  
**Actor:** Teresa de Jesús Marulanda de García y otra  
**Demandado:** Municipio de Pereira  
**Referencia:** Reparación directa

**Temas:** *AFECTACIÓN JURÍDICA DE LA PROPIEDAD – declaratoria de inmueble como patrimonio arquitectónico, histórico y cultural – en el presente caso el daño se causó por el hecho propio de la demandante dado que no tramitó la correspondiente licencia urbanística previo a la realización de alguna modificación de su inmueble.*

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Según la demanda, la declaratoria de interés arquitectónico, histórico y cultural de un inmueble de propiedad de las demandantes les ocasionó perjuicios económicos que no estaban en la obligación de soportar.

**I. SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la sentencia del 23 de octubre de 2015, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda decidió la demanda de reparación directa presentada el 11 de julio de 2013<sup>1</sup>, por las señoras Teresa de Jesús Marulanda de García y María Doriza Marulanda de Tamayo, en contra del municipio de Pereira, con el fin de que se le declare patrimonialmente responsable por los daños ocasionados con ocasión de la expedición de los Acuerdos 18 de 2000 y 23 de 2006, expedidos por el Concejo Municipal de Pereira, y del Decreto 625 de 2007, proferido por el municipio de Pereira, a través de los cuales un inmueble de su propiedad fue declarado patrimonio arquitectónico, histórico y cultural.

2. Las demandantes solicitaron ser indemnizadas por los perjuicios morales, materiales y la pérdida de la oportunidad; en forma subsidiaria, pidieron se les reconociera el valor del inmueble o se exonerara del pago del 80% del impuesto predial y de la contribución por valorización, permitiéndoles realizar todas las labores de reconstrucción y adecuación del predio.

---

<sup>1</sup> Folio 13 del cuaderno 1.

3. Como fundamento fáctico se expuso, en síntesis, que mediante los Acuerdos 18 de 2000, 23 de 2006 y el Decreto 625 de 2007, se declaró como bien de interés patrimonial por su arquitectura, valor histórico y cultural el predio de propiedad de las demandantes ubicado en la calle 20 No. 7 – 60, con cédula inmobiliaria 290-59314 y ficha catastral 01-05-0082-0003-000, con protección N2N Nivel 2, que impide que se le pueda realizar modificaciones en la fachada y en su interior.

4. Se indicó que la anterior afectación fue conocida por la parte actora el 28 de julio de 2011, cuando fue notificada de la Resolución 4998 del 30 de agosto de 2010, luego de que a finales de 2010 y comienzos de 2011 se iniciaran unas obras en el inmueble a efectos de recuperarlo y lograr un provecho económico en atención al grave deterioro que presentaba el predio en cuestión. A través de este acto se les instó a no realizar algún tipo de remodelación que afectara el citado bien.

5. Aducen las demandantes que los referidos Acuerdos 18 de 2000 y 23 de 2006 y el Decreto 625 de 2007, les generaron graves perjuicios que no estaban en la obligación de soportar, pues se les impidió la remodelación y reestructuración de su inmueble, para lo cual se invirtió en materiales y personal capacitado un valor de \$40'900.206, impidiéndoles su optimización y aprovechamiento económico, así como la pérdida del valor comercial del predio y la oportunidad de enajenarlo.

## **La defensa**

6. En su contestación el municipio demandado manifestó que, en efecto, el bien inmueble de propiedad de las actoras fue declarado de interés arquitectónico, histórico y cultural, a través del Acuerdo 18 del 2000, por recomendación del Comité Técnico Interinstitucional; asimismo, indicó que si bien mediante el Decreto 625 de 2007 se adoptó el inventario de bienes patrimoniales sujetos a tal gravamen y entre ellos se incluyó el predio objeto de la discusión, ese acto no fue recurrido o demandado por las ahora demandantes.

7. En ese sentido, propuso las excepciones que denominó: (i) indebida acogencia e la acción, porque el daño alegado deviene de los efectos de un acto administrativo que debió ser demandado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que, además, estaría caducado; (ii) *“Falta de causa en las pretensiones”*, porque al margen de que la Resolución 4998 del 30 de agosto de 2010 fue notificada personalmente el 28 de julio de 2011, los propietarios del inmueble en cuestión no solicitaron licencia de construcción ante la curaduría urbana del municipio de Pereira, momento en el cual se les hubiera comunicado que su predio se encontraba gravado con nivel de protección N2N y, por tanto, se hubieran evitado incurrir en los gastos para su reconstrucción y que ahora reclaman como objeto de indemnización.

8. Finalmente, manifestó que dicha afectación no impedía a sus propietarias que solicitaran permiso para restaurar el predio al Comité de Patrimonio, pues la finalidad de dicho gravamen no es otra que la conservación de tales predios, lo cual no ocurrió en el caso de los demandantes<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Folios 280 a 217 del cuaderno 1-1.

9. Luego de surtirse el debate probatorio<sup>3</sup>, en la oportunidad para alegar, la parte demandante insistió en los argumentos de la demanda<sup>4</sup>, la parte demandada reiteró lo dicho con el escrito de contestación, mientras que el Ministerio Público guardó silencio<sup>5</sup>.

### **La decisión recurrida**

10. El Tribunal Administrativo de Risaralda negó las pretensiones de la demanda, por considerar que la parálisis de las obras de reparación del inmueble no obedeció a la declaratoria de interés arquitectónico, histórico y cultural, sino por hechos atribuibles a las demandantes, quienes no contaban con autorización para la intervención y remodelación del inmueble, tal como constaba en los oficios 2677 del 3 de febrero de 2014 de la Secretaría de Planeación de Pereira y 0-0590 del 30 de noviembre de 2013 del Curador Urbano Primero de Pereira, con lo cual se contravino el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, por lo que no había lugar a concluir sobre daño antijurídico alguno en su contra.

11. Manifestó que no fue probado el perjuicio consistente en la pérdida de oportunidad deprecado en la demanda, ni mucho menos del valor comercial del predio, sino que tales supuestos se edificaron en juicios hipotéticos del perito que rindió dictamen al interior del proceso, sobre una posible construcción de una edificación en el predio en cuestión, asunto que no estaba soportado en una prueba<sup>6</sup>.

12. Finalmente, con base en el análisis de las pruebas allegadas, procedió también a negar las pretensiones subsidiarias de la demanda.

## **II. EL RECURSO INTERPUESTO**

13. En su apelación, la parte actora cuestionó la decisión del *a quo*, en punto a que no resultaba exigible una licencia de construcción para efectos de poder restaurar y/o remodelar su predio, pues lo cierto era que las tareas de sostenimiento y

---

<sup>3</sup> Mediante auto del 21 de enero de 2014 se abrió el período probatorio, dentro del cual se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Certificado de tradición y matrícula Inmobiliaria 290-59314, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pereira el 2 de abril de 2013.
- Resolución 4998 del 30 de agosto de 2010
- Notificación personal al abogado Byron Ramírez el 28 de julio de 2011 de la Resolución 4998.
- Oferta de compra que el señor Rodrigo Posada Trujillo le hace a la Sociedad Marulanda y Gómez S.C.A. el 14 de septiembre de 2011 por los inmuebles con nomenclatura "Cl 20 7 60 64 y K 8 20 38 42" por valor de \$3.000.000.000
- Recibo de pago del impuesto predial del periodo facturado de enero-marzo de 2013 a nombre de la Sociedad Marulanda Gómez y Cia S.C.A. por un valor de \$9.482.987.
- Escrito dirigido a la señora Teresa Marulanda de García por del Gerente General de Apostar S.A., aduciendo en su condición de arrendatario "Revisión técnica estructura techos, pisos y bajantes aguas lluvias segundo piso" incluyendo fotografías del estado del inmueble.
- Comprobantes de egreso por reparaciones del inmueble
- Oficios 18522 del 31 de agosto de 2010, 29877 del 6 de diciembre de 2011, 6567 del 19 de marzo de 2012, sobre lo atinente a la tarifa diferencial aplicada por compensación a los predios sujetos a tratamiento de conservación arquitectónica, histórica y cultural.
- Peritaje rendido al interior del proceso por el arquitecto Helmer Bedoya Parra.

<sup>4</sup> Folios 321 a 324 del cuaderno 1-1.

<sup>5</sup> Folios 332 a 334 del cuaderno 1-1.

<sup>6</sup> Folios 336 a 352 del cuaderno principal.

conservación del bien inmueble en cuestión no lo requerían, dado que “no eran de mayor magnitud”. A lo cual agregó que debía reconocerse el daño antijurídico causado por las limitaciones o afectaciones a su propiedad con ocasión de los actos administrativos expedidos por la demandada que impidieron adelantar las labores de remodelación y enajenación respectiva<sup>7</sup>.

14. Surtido el traslado para alegar en segunda instancia, tanto las partes como el Ministerio Público guardaron silencio<sup>8</sup>.

### **III. CONSIDERACIONES**

15. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación.

#### **El objeto del recurso**

16. El ámbito del recurso se circunscribe a verificar si en este caso no resultaba exigible una licencia de construcción a las demandantes para efectos de realizar remodelaciones/restauraciones en su inmueble o, si en su defecto, hay lugar a reconocer los perjuicios aducidos en la demanda derivados de la declaratoria de patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de su predio.

#### **Caso concreto**

17. La Sala confirmará la sentencia objeto de impugnación, dado que el daño que originó la presente acción se produjo por un hecho imputable a la conducta de las propias demandantes, tal como pasa a analizarse.

18. En primer lugar, cabe precisar que en relación con la afectación a la propiedad privada, la misma puede provenir no solo de la realización de trabajos públicos, sino que también puede configurarse en los eventos en que se prohíbe, grava o limita con fines de interés público, arquitectónico, histórico, social o de utilidad pública, cualquier tipo de derecho sobre ese tipo de bienes.

19. En el caso bajo estudio, se tiene probado con el certificado de tradición de la oficina de instrumentos públicos de Pereira del 2 de abril de 2013, que desde el 1 de diciembre de 1995 las señoras Teresa de Jesús Marulanda de García y María Doriza Marulanda de Tamayo junto con la Sociedad Marulanda Gómez y CIA S.C.A. son propietarias del bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 290-59314 y cédula catastral 01-5-082-003 ubicado en la calle 20 entre carreras 7° y 8°.

20. Asimismo, se tiene probado que con ocasión del Acuerdo municipal 18 de 2000<sup>9</sup> -Plan de ordenamiento territorial del municipio de Pereira- se dispuso la declaración y localización de inmuebles de conservación arquitectónica, histórica y cultural, con base en lo estipulado en el acta 009 del 12 de agosto de 1998 del Comité Municipal

<sup>7</sup> Folios 456 a 417 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> Folio 456 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> <https://www.concejopereira.gov.co/es/?key=VXNvcyBkZWwgc3VlbG8%3D&acc=documentos&fnc=search>

de Protección al Patrimonio, llevado a cabo por la gobernación del departamento de Risaralda, la Consultoría de la Sociedad Colombiana de Arquitectos - Seccional Risaralda, el Soporte Técnico de Colcultura y el Ministerio de la Cultura, con el cual se afectó como inmuebles de esa naturaleza, en el área urbana del municipio de Pereira, entre otros, el de las actoras, en los siguientes términos:

“(…)

#### 9.4. GRUPO 4

*Por ser edificaciones que representan características y elementos tanto del PERÍODO DE LA COLONIZACIÓN ANTIOQUEÑA como del Republicano u otros en los cuales se desarrollan actividades tanto de vivienda como comercial:*

##### 9.4.1. Identificación y Localización:

1. Casa calle 20 No. 7-54 / 60 /64. F. C. No. 01-5-082-0003.

(…)”.

21. En lo referente a la afectación del derecho de propiedad, debe precisarse que si bien es cierto que la declaración de un bien inmueble como patrimonio arquitectónico, histórico y cultural constituye una limitación al derecho de dominio o propiedad, comoquiera que, en virtud de tal declaratoria, el propietario adquiere la obligación de conservar y destinar el predio para el uso que se le haya determinado, también lo es que dicha limitación tiene respaldo constitucional, puesto que las limitaciones al derecho de propiedad, en particular de la facultad de uso, que emanan de las regulaciones de los Concejos Municipales o Distritales, están consagradas en el artículo 313 numerales 7° y 9° de la Carta Política<sup>10</sup>, los cuales propenden por hacer efectiva la función social y ecológica que debe cumplir dicho derecho, al tenor de lo prescrito en el artículo 58 ibidem que lo salvaguarda<sup>11</sup>.

22. En ese sentido y en términos amplios, el patrimonio arquitectónico y paisajístico de un pueblo, una ciudad o simplemente de un sector de una comunidad, etc., es parte primordial de su idiosincrasia y de su identidad colectiva, de allí que la ley autorice su protección con un objetivo doble: *i)* el poder trasmitirlo a las futuras generaciones y, *ii)* teniendo en cuenta sus valores y cualidades, adecuadamente explotados, ser una fuente económica importante para las comunidades y para toda la sociedad en general<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> “ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...).

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

“(…)”.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de mayo de 1997, Exp. 4207, Actor: Sdad Las Mercedes Ltda. Hnos y Cía S en C.S., M.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

<sup>12</sup> En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-295 de 29 de julio de 1.993, consideró lo siguiente: “... La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social...”

En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso, dentro de las cuales se encuentran las denominadas cesiones obligatorias gratuitas...”

23. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala no puede soslayar que el Estado debe responder patrimonialmente a pesar de la legalidad de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando al obrar en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al particular un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben estar dispuestos ciudadanos a soportar en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, de manera tal que ante la ruptura de la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, la equidad que debe reinar ante los sacrificios que conlleva para los particulares la existencia del Estado<sup>13</sup>, debe ser restablecida.

24. En ese sentido, la concreción y prevalencia del interés general -artículo 1º de la Constitución Política-, si bien respalda y orienta teleológicamente la actividad estatal, no desconoce las consecuencias del desproporcionado sacrificio de la esfera de derechos e intereses del individuo, cuya salvaguarda también constituye fin esencial del Estado a tenor de lo normado por los artículos 2 y 90 de la Carta Política.

25. Descendiendo al caso concreto, se tiene que el medio de control de reparación directa fue activado en razón a la declaratoria de patrimonio arquitectónico, histórico y cultural del referido inmueble de las demandantes mediante el Acuerdo municipal 18 de 2000, que limitó el derecho de dominio de los propietarios con la imposición de la obligación de conservarlo en su estructura en pro del beneficio histórico, lo que derivó en la pérdida de los dineros invertidos en la compra de materiales para la remodelación y/o reestructuración del inmueble, así como en la pérdida del valor comercial y la oportunidad de enajenarlo.

---

*Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano. Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas señalando el volumen y altura de los edificios, imponiendo la obligación de dejar espacio suficiente entre un edificio y otro, la de construir determinadas zonas para jardines, parques, áreas verdes, calles peatonales, vías de acceso a las viviendas, etc., con el fin de lograr la mejor utilización del espacio habitable, para beneficio de la comunidad.*

*“Cabe agregar aquí que ...compete a los Concejos Municipales ... ‘reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda’ (art. 313-7 C.N.).*

*Resultaría paradójico y hasta lógicamente contradictorio que la Constitución de un Estado Social de Derecho prohibiera la limitación del derecho de propiedad cuando ella se cumple en aras del interés común...”.*

*Es preciso observar también que el establecimiento de limitaciones al uso de un inmueble de propiedad privada por parte de los Concejos Municipales no lo supeditó la Carta Política al pago de indemnizaciones, pues ellas no constituyen un despojo, como ocurre con la expropiación, que sí está sujeta en determinados casos a dicho resarcimiento...”.*

<sup>13</sup> Bajo dicho razonamiento, al resolver un caso en el cual se pretendía obtener la declaratoria de responsabilidad del Estado como consecuencia de la imposición de la limitación a la propiedad de los demandantes por la declaratoria de patrimonio arquitectónico, esta Sección del Consejo de Estado, precisó, en su oportunidad, lo siguiente: *“En el caso sub examine, la acción fue interpuesta en razón del rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues, según lo afirmado en la demanda, a la demandante le fue impuesta una carga adicional a las que comúnmente tienen todos los administrados, cual es que su bien, como se afirmó en la demanda, haya sido declarado patrimonio arquitectónico, limitándole de ésta forma su derecho de dominio al no poder disponer de él libremente, por cuanto tiene la obligación de conservar su estructura en pro del beneficio histórico - cultural de una ciudad como lo es Popayán. // En consecuencia, teniendo en cuenta los razonamientos ya expuestos, la Sala llega a la conclusión de que la acción interpuesta por la señora XXXX es la procedente en estos casos, más aún si se tiene en cuenta que no se está contravirtiendo la legalidad de ninguna decisión de la Administración, sino la causación de unos perjuicios derivados de un acto administrativo legal, como lo sostiene la misma demanda, que en su criterio, está integrado por un certificado de urbanismo y un acuerdo municipal”.* Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de abril de 2006, Exp. 16.079, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

26. En relación con el primer daño, la parte actora señaló que para el momento de acometer las obras no se le había notificado la Resolución 4998 del 30 de agosto de 2010 y, por ende, no sabía que no podía realizarle ningún tipo de remodelación al bien inmueble que lo afectara en su parte arquitectónica.

27. Al proceso se allegó un requerimiento del 12 de febrero de 2011<sup>14</sup>, expedido por la Secretaría de Planeación de Pereira a fin de notificar la Resolución 4998 del 30 de agosto de 2010, así como la respectiva constancia de notificación personal de la mentada resolución a la parte actora del 28 de julio de 2011<sup>15</sup>. En este acto se dispuso la declaratoria como bien de interés arquitectónico, histórico o cultural del predio de las aquí demandantes y se les instó a cumplir con las obligaciones establecidas en las leyes 388 de 1997, 397 de 1997 y 1185 de 2008, así como también en los acuerdos municipales 18 de 2000 y 23 de 2006 y el Decreto 625 de 2007 y las demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan, las cuales tienen como objetivo la conservación del bien, de lo contrario se harían acreedores a las sanciones que las disposiciones antes referidas contemplaran.

28. Frente a las obras que se vieron interrumpidas, la Sala se aparta del criterio de las demandantes, pues, efectivamente, no contaban con la respectiva licencia de construcción para efectos de realizarlas, según quedó consignado en oficios de la curaduría primera urbana de Pereira<sup>16</sup> y la Secretaria de Planeación del municipio de Pereira<sup>17</sup>, a pesar de que es un requisito que exige la ley cuando se van a adelantar labores de construcción, ampliación, modificación y demolición de predios, como se pasa a ver:

29. En relación con las referidas licencias, el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 dispone:

*1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso. Igualmente se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.*

*2. Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta ley*

(...)” (se resalta).

30. En ese orden, si la parte actora hubiese cumplido con el mandato de ley, esto es, hubiera iniciado el trámite correspondiente a efectos de obtener la licencia para poder realizar las obras en su predio, primero que todo se habrían enterado de que

---

<sup>14</sup> Folio 33 del cuaderno 1.

<sup>15</sup> Folios 29 a 32 del cuaderno 1.

<sup>16</sup> Folio 47 del cuaderno 2.

<sup>17</sup> Folio 48 del cuaderno 2.

sobre aquél pesaba una limitación a la propiedad al estar afectado con el nivel de protección N2N, por disposición del Acuerdo municipal 18 de 2000.

31. Adicionalmente, se observa que en el folio de matrícula inmobiliaria de dicho predio<sup>18</sup> consta la anotación número 9 del 8 de junio de 2004, en la que se especifica como medida cautelar la declaratoria de interés social como patrimonio arquitectónico del inmueble en cuestión, lo que fuerza a la Sala a concluir que si la parte actora hubiera adelantado el respectivo procedimiento para la expedición de la licencia como correspondía, se hubiera enterado de tal afectación y, por tanto, hubiese evitado incurrir en los gastos que ahora reclama como perjuicios.

32. Así pues, la parte actora no puede pretender obtener el resarcimiento de un daño derivado de su propia culpa al actuar de manera descuidada al no atender las normas legales que le imponían tramitar una licencia de urbanismo para poder realizar las labores de adecuación interna de su predio, más allá de que el mismo hubiera sido declarado patrimonio arquitectónico.

33. A juicio de la Sala, y en segundo lugar, no haber tramitado la licencia de urbanización fue lo que derivó en el daño que ahora reclama, pues -se itera- durante dicho procedimiento estaba llamada a conocer de la afectación que aquejaba su bien inmueble por una decisión Administrativa; además, ante la falta de dicha licencia fue que debió suspender las obras de manera definitiva, por manera que se impone concluir que el daño material que aduce haber padecido por la compra de materiales e insumos de construcción resulta imputable a su propia incuria.

34. En la demanda también se solicitó el reconocimiento de los perjuicios derivados de la supuesta desvalorización que tuvo el predio al ser declarado patrimonio arquitectónico, histórico y cultural. Sobre esta afectación no obra en el expediente prueba alguna que acredite el impacto negativo referido.

35. No se soslaya que al interior del proceso se rindió un dictamen pericial<sup>19</sup>, el cual tenía como uno de sus objetivos establecer la desvalorización que sufrió el bien inmueble de las demandantes a partir de la limitación jurídica, y que allí se indicó que, en efecto, sufrió una merma en su valor; sin embargo, se tiene que la misma se hizo consistir en la imposibilidad de que allí se pudiera desarrollar un proyecto inmobiliario similar al de las otras tantas edificaciones que se encuentran cerca de tal inmueble, así, se concluyó *“puede considerarse por la limitación impuesta una desvalorización equivalente a la diferencia entre la posible ganancia (\$4.076’557.137) y el valor actual del inmueble (\$2.493’692.000)”*.

36. En relación con lo anterior, la Sala destaca que no obra en el acervo probatorio prueba siquiera sumaria que permita inferir que la parte actora pretendía construir una edificación en su inmueble ni mucho menos que contara con una licencia de construcción para tal efecto, al lado de lo cual la presunta afectación por desvalorización no puede estar acreditada en la comparación patrimonial y actual

---

<sup>18</sup> Folio 35 y 36 del cuaderno 1.

<sup>19</sup> Folio 100 a 121 del cuaderno 2.

de dos inmuebles con condiciones urbanísticas diferentes, frente a las del valor del terreno, que solo es uno de los parámetros a estimar de cara a los usos del suelo.

37. Lo anterior obliga a precisar que el presunto desequilibrio ante las cargas públicas para el propietario del inmueble sometido al régimen de conservación, no conlleva *per se* el rompimiento del citado principio frente a la mera expectativa o potencialidad de adelantar un proyecto inmobiliario en el inmueble, pues frente a los usos de la tierra obran competencias plenas de las entidades territoriales que descartan, en principio, la posibilidad de alegar que se esté en presencia derecho previo y anterior, adquirido, que se vea menoscabado con ocasión de las definiciones urbanísticas y de usos de suelo por parte de la administración, pues estas competencias son de orden constitucional y pesan sobre todos los bienes sometidos a su jurisdicción.

38. Por otro lado, la Sala no pasa por alto que, en el libelo introductorio, la parte actora señaló que su bien se componía prácticamente de la fachada, pues su interior era casi inexistente desde tiempo atrás, incluso, antes de febrero de 2011, razón por la que existió la necesidad de adecuarlo de nuevo y así poder obtener un provecho económico. Esta circunstancia de ser cierta, bien podría ser la base de discusión frente al acto que lo declaró como bien sometido a un especial régimen de conservación, pero no para cuestionar una desvalorización.

39. Finalmente, y aunque relacionado con lo anterior, de cara a la presunta pérdida de la oportunidad de enajenar el inmueble gravado, se indicó que un particular hizo una oferta por el predio a la Sociedad Marulanda y Gómez S.C.A. *-propietaria del inmueble junto con las actoras-*, pero que la misma no se concretó en atención a la afectación del bien inmueble con la declaratoria de bien arquitectónico, histórico y cultural.

40. Sobre el particular, se observa que a folio 23 del cuaderno 1 obra un documento dirigido por parte del señor Rodrigo Posada Trujillo a la Sociedad Marulanda y Gómez S.C.A., en el siguiente sentido:

*“Pereira. 14 de septiembre de 2011*

*Señores*

*SOCIEDAD MARULANDA Y GOMEZ S.C.A.*

*L.C.*

*Por medio de la presente modificamos nuestra oferta de compra de los siguientes inmuebles:*

<i>NOMENCLATURA</i>	<i>FICHA CATASTRAL</i>	<i>MATRICULA INMOBILIARIA</i>
<i>1. CI 20 7 60 64</i>	<i>01 05 0082 0003 000</i>	<i>290-59314</i>
<i>2. K 8 20 42</i>	<i>01 05 0082</i>	<i>290-59315</i>

*Estamos dispuestos a pagar la suma de TRES MIL MILLONES DE PESOS (3.000'000.000,00) siempre y cuando LEASING BANCOLOMBIA considere viable nuestra petición de leasing por DOS MIL MILLONES DE PESOS. una*

*vez se tenga una promesa de compraventa válida entre las partes, pero que a la vez queda sujeta a tal aprobación de leasing. Se pagarían trescientos millones de pesos al contado y se negociaría un plazo no mayor a dieciocho meses para los restantes setecientos millones de pesos (\$700'000.000,00), existiendo la posibilidad de que el desembolso de leasing sea ligeramente mayor si el evaluador de esta organización lo considera. conforme el valor comercial de los inmuebles que estamos negociando.*

*De encontrar apropiada esta oferta, apreciaríamos reunirnos para resolver en entrevista personal con los apoderados de los vendedores, los detalles pertinentes a esta transacción. Este valor es el máximo que estamos dispuestos a pagar por dichos inmuebles”.*

41. Para la Sala, la anterior prueba no permite tener por acreditado un perjuicio cierto y real, ni siquiera en el escenario de la pérdida de oportunidad, pues, para el momento en que fue emitida la oferta, la limitación al uso del inmueble ya estaba registrada en el folio de matrícula inmobiliaria -desde el 2004-, de manera que si el emisor de la oferta dejó de considerar tal circunstancia o el valor ofertado no correspondía a la realidad de mercado, y en caso contrario, de ser real, ninguna afectación sobre el negocio que se proponía, vino a ocasionar la declaratoria de bien sometido al régimen de conservación.

42. Finalmente, recaba la Sala que si bien la limitación que pesa sobre el inmueble afecta los derechos del propietario, no implica un vaciamiento del derecho de propiedad, puesto que el ordenamiento jurídico mantiene la posibilidad de un aprovechamiento económico del bien, sujeto a la autorización de la autoridad administrativa competente.

43. Por lo tanto, en este caso, no está llamada a comprometerse la responsabilidad del Estado en este asunto.

44. Las anteriores razones resultan suficientes para confirmar la sentencia de primera instancia dado que no se acreditó el daño invocado en la demanda<sup>20</sup>.

45. De otro lado, debe resaltarse que, como la decisión del *a quo* consistente en negar las pretensiones subsidiarias no fue objeto del recurso de alzada, en esta instancia no se hará ningún tipo de pronunciamiento al respecto, por carecer de competencia.

46. Finalmente, la Sala estima necesario precisar que si la parte actora consideraba que el sistema de compensaciones adoptado en los respectivos actos administrativos proferidos por la entidad territorial demandada en su caso concreto<sup>21</sup> no resultaban suficientes para contrarrestar las consecuencias de la

---

<sup>20</sup> En este mismo sentido fue resuelto el medio de control de reparación directa identificado con el número de radicado 20001-23-33-000-2013-00136-01(56053) impetrado por los señores Jaime Arnulfo Cortés Cifuentes y Diego Arturo Cárdenas González contra el municipio de Bosconia, por los mismos supuestos de hecho debatidos en el asunto de la referencia.

<sup>21</sup> “En el caso concreto, la demandada, en los Acuerdos 18 del 19 de mayo de 2000 y 23 del 28 de julio de 2006, en virtud del citado artículo 48 de la Ley 388 de 1997, se adoptó un sistema de compensaciones, que, según el artículo 408 del segundo de los acuerdos citados, estaba integrado por: i) exenciones tributarias de impuestos municipales (Ley 14/83), específicamente del impuesto predial; y ii) tarifa de servicios públicos domiciliarios correspondiente al estrato 2 para aquellos inmuebles destinados a vivienda y, para los otros usos, la tarifa se establecería en cada evento particular. En concordancia, en el acto administrativo particular y

afectación, lo que le correspondía era cuestionar el acto administrativo que dispuso las compensaciones a su favor a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, oportunidad en la cual podría acreditar la razón por la que tales compensaciones resultaban insuficientes.

## **Costas**

47. El Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda<sup>22</sup>, estableció las tarifas de agencias en derecho.

48. En cuanto a los criterios para la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso administrativos, el artículo 3 del referido Acuerdo dispuso que debía tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes.

49. En lo que a este caso interesa, resulta oportuno anotar que, en los procesos con cuantía y que se adelantan ante esta jurisdicción, las agencias en derecho en segunda instancia deben fijarse hasta en un 5% -límite máximo- del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia, según lo previsto en el numeral 3.1.3. del artículo 6 del mencionado Acuerdo 1887 de 2003.

50. De acuerdo con lo señalado el artículo 3 de dicho Acuerdo, se advierte que la gestión procesal del apoderado de la entidad demandada en esta instancia fue coherente y consistente, pues la presentación de sus alegaciones conclusivas así lo demuestran. En ese sentido, las agencias en derecho se fijan en la suma de \$5'184.040, monto que deberá ser pagado a favor del municipio de Pereira, con fundamento en la relación porcentual del 0.1% de las pretensiones de la demanda de este proceso, que suman (\$5.184.040.000), correspondientes a los 4.469 SMLMV solicitados como perjuicios.

51. Finalmente, se hace la salvedad que, como la condena en costas y el valor fijado como agencias en derecho a favor del municipio de Pereira, en la sentencia de la primera instancia, no fue objeto del recurso de alzada, en esta instancia no se hará ningún tipo de pronunciamiento al respecto.

## **IV. PARTE RESOLUTIVA**

52. 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,

---

*concreto proferido en relación con la propiedad objeto de la litis (Resolución 4998 del 30 de agosto de 2010-) se indicó en su parte resolutive que las demandantes debían ser compensadas, "mediante la aplicación de compensaciones tributarias económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas".*

<sup>22</sup> La demanda se presentó el 1 de octubre de 2013. El Acuerdo 1887 de 2003 fue derogado por el Acuerdo PSAA16-1055410554 del 5 agosto de 2016; no obstante, este último solo entró a aplicarse para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación.

Radicación: 66001-23-33-000-2013-00240-01 (56.205)  
Actor: Teresa de Jesús Marulanda de García y otra  
Demandado: Municipio de Pereira  
Referencia: Reparación directa

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 23 de octubre de 2015, por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS**, por la segunda instancia, a la parte demandante, en favor de la entidad pública demandada

Para el efecto, las agencias en derecho de la segunda instancia se fijan en la suma de \$5'184.040, monto que deberá ser pagado en favor del municipio de Pereira.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal a quo.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Nota: 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 del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

VF