

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, **DOCE (12) DE MAYO DE DOS MIL VEINTE (2020)**

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: REPARACION DIRECTA  
DEMANDANTE: JOSE VICENTE PEREZ RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOGAMOSO  
RADICACIÓN: 150012331003201100022-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales de la acción, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en el proceso del medio de control de reparación directa de la referencia, para lo cual se analizará previamente si resulta procedente emitir un pronunciamiento de fondo ante la posible existencia de una indebida escogencia de la acción.

**I. ANTECEDENTES**

**I.1.- LA DEMANDA.** (Fls. 3-29)

**1.1. Pretensiones**

Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, la parte actora solicitó se declare administrativa y extracontractualmente responsable al municipio de Sogamoso, de los perjuicios materiales e inmateriales causados como consecuencia de las restricciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- y en el Decreto 137 del 18 de mayo de 2006, y que se materializan en la

no autorización de licencias de construcción ni de mejoras en los lotes de su propiedad ubicados en el parámetro urbano del municipio de Sogamoso.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que la parte demandada sea condenada a pagar los perjuicios de orden material y moral, teniendo en cuenta que la determinación adoptada por el ente territorial generó que los predios de los que son titulares se encuentren fuera del comercio.

## **1.2. Hechos**

Dentro del escrito demandatorio se extraen como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

Los demandantes (José Vicente Pérez Rodríguez y María del Carmen Catama León) son propietarios de varios lotes de terreno ubicados en el perímetro urbano del municipio de Sogamoso, específicamente en la Calle 46 entre Carrera 10 y 11, según Escritura Pública No. 594 del 24 de junio de 2000 de la Notaria Primera de Sogamoso, debidamente inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del mismo municipio.

La tradición de los inmuebles demuestra que desde 1990 hasta julio del año 2010, los inmuebles de propiedad de los actores han sido aceptados por el municipio de Sogamoso como predios urbanos, advirtiendo que se han realizado ventas, transferencias de terrenos cedidos o entregados al ente territorial demandado para el uso de vías urbanas y espacios públicos, pagos de tributación fiscal, construcciones con licencias y planos aprobados, instalación de servicios públicos, entre otros.

No existe acto administrativo o sentencia judicial que, acorde con lo establecido en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, establezca que sobre tales inmuebles exista trámite para una eventual expropiación administrativa. De igual manera, ninguna autoridad competente ha invalidado o declarado nulo los títulos que poseen sobre los predios ya indicados, o que se les haya decretado afectación o gravamen alguno que afecte la propiedad privada.

Desde el año 2000 a la fecha de presentación de la demanda, presidentes de las juntas de acción comunal de las veredas, barrios, urbanizaciones, entes cívicos y personas naturales, han presentado derechos de petición ante la alcaldía de Sogamoso, solicitando el levantamiento de las restricciones del POT contenido en el Acuerdo 096 de 2000, así como del Decreto 137 del 18 de mayo de 2006, "Por

*medio del cual se adoptan medidas transitorias sobre licencias de construcción para una área especial del municipio de Sogamoso*"; medidas que afectan la función social de la propiedad privada de los habitantes del barrio Juan José Rondón, así como de los demás barrios y veredas del sector de la zona industrial, dentro del cual se encuentran ubicados los predios ya referenciados.

Dentro de las restricciones contenidas en los anteriores actos administrativos se encuentran: a) No autorizar licencias para realizar mejoras, adecuaciones, acabados de las habitaciones, incluso de construcciones ubicadas en zona urbana parcialmente construidas y existentes desde antes del año 2000, b) no autorizar licencias de construcción para nuevas viviendas.

Dentro del ya referido Decreto 137 de 2006, la misma Administración municipal admitió que no existen estudios determinados por las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 para la revisión del POT, a efectos de establecer la franja de amortiguación ambiental y paisajista de la zona industrial, así como de la determinación de la distancia mínima de construcción de vivienda frente a los diferentes riesgos e impacto que genera la actividad industrial.

Adujeron que los alcaldes del municipio de Sogamoso le han dado interpretaciones equivocadas al Acuerdo 096 de 2000, endilgándole restricciones, entre otras, las que han denominado "HECHOS Y DEFICIENCIAS CREADAS". Señalaron que no existió un plan de seguimiento y monitoreo, que al no actualizarse el POT se dificulta o entorpece la construcción efectiva de modelo de municipio formulado, argumentos bajo los cuales se afecta la función social y ecológica de la propiedad privada de los habitantes de Sogamoso, tal como ocurre con los demandantes, a quienes no se le autoriza la licencia de construcción, aprobación de planos, vender o realizar actividad económica, por cuanto sus predios supuestamente se encuentran dentro de la zona de amortiguación, expansión y/o arboreto.

Manifestaron que el alcalde del municipio de Sogamoso, desde el año 2006, desbordó su discrecionalidad al haber emitido el Decreto 137 del 18 de mayo de 2006, *"Por el cual se adoptan medidas transitorias sobre licencias de construcción para una área especial de municipio de Sogamoso"*, advirtiendo en un principio que tan solo se trataba de medidas transitorias, pero que después de tanto tiempo siguen vigentes y permanentes, actuación con la cual el representante del ente territorial demandado legisló y dispuso sobre el uso del suelo sin ningún estudio.

Alegaron que, en la expedición del Decreto 137 del 18 de mayo de 2006, no se aplicó la normatividad supuestamente invocada, usurpando atribuciones propias del Concejo municipal, específicamente las señaladas en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, sobre el uso del suelo.

Conforme a lo anterior, se estructuran los elementos que comprometen la responsabilidad del municipio de Sogamoso así: *i)* EL HECHO, se materializa en el entendido que tanto por acción como por omisión, el municipio de Sogamoso, invocando el Acuerdo 096 de 2000 (POT) y el Decreto 137 de 2006, realiza interpretaciones equivocadas, restrictivas y coercitivas, extralimitando sus funciones en relación con el uso del suelo; *ii)* EL DAÑO, toda vez que a los actores no se les permite construir o desarrollar actividades productivas.

### **I.2.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.** (Fls. 110-115 Cdo. 1)

Notificada la demanda en debida forma, el municipio de Sogamoso se pronunció de la siguiente manera:

Indicó que la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial, así como sus ajustes, corresponde exclusivamente a un ordenamiento de carácter legal, de ahí que no se hubiere ocasionado perjuicio alguno, ni mucho menos daño que pueda imputársele al municipio.

De igual manera, formuló la excepción de prescripción de la acción, atendiendo a que los actos administrativos que permitieron la implementación del POT (Acuerdo Municipal 096 de 2000) y el Decreto 137 de 2006, se profirieron hace más de dos (2) años, a la fecha de presentación de la demanda.

### **I.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

#### **Parte demandada.** (Fls. 536-539 Cdo 2)

Reiteró la excepción de caducidad y la ausencia de los elementos para declarar próspera la responsabilidad patrimonial del municipio. De otro lado, indicó que es la Curaduría Urbana a la que le corresponde expedir licencias de construcción, y no al municipio.

Así mismo, se refirió a los testimonios practicados dentro del proceso, señalando que los mismos no son conducentes ni pertinentes. Respecto del dictamen pericial, adujo que el mismo había sido objetado por error

grave, ya que se había limitado a la visita que se hizo en terreno y a la información dada por los actores. De igual manera, el método utilizado para el avalúo se realizó con base en una norma derogada.

**Ministerio Público.** (Fls. 547-553 Cdo 2)

Indicó que la fuente del daño que se afirma causado es la que determina la acción idónea; afirma que si el daño surge de la voluntad de la administración contenida en un acto administrativo, lo procedente es controvertir la validez del acto por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y no a través del medio de control de reparación directa.

Así las cosas, sostuvo que, en el caso en estudio, se controvierten decisiones meramente administrativas, por vicios de forma y de fondo, atendiendo a que los actores alegan que los actos acusados se expidieron contraviniendo el ordenamiento jurídico, pues los mismos limitan el derecho de propiedad, de ahí que se debió invocar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, mas no la de reparación directa, por lo que en el asunto en estudio se debe proferir fallo inhibitorio por indebida escogencia de la acción, y que en gracia de discusión, aceptando que resulta procedente la acción de reparación directa, lo cierto es que no se encuentra probados los daños alegados por los actores.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* lo que se debate y problema jurídico, *ii.* la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iii.* el estudio en concreto y la solución.

### **II.1.- LO QUE SE DEBATE Y PROBLEMA JURÍDICO.**

#### **➤ Tesis de la parte actora.**

En síntesis, la parte actora solicita que se declare administrativa y extracontractualmente responsable al municipio de Sogamoso, como consecuencia de la expedición del POT (Acuerdo 096 de 2000) y del Decreto No. 137 de 2006, actos que fueron expedidos, a su juicio, con extralimitación de las funciones respecto del uso del suelo, bajo el argumento erróneo de que el Plan de Ordenamiento Territorial necesitaba ser revisado a efectos de establecer la franja de

amortiguación ambiental y paisajista de la zona industrial, sin que existiera ningún plan de manejo o seguimiento ambiental, monitoreo o contingencia, generando con dichas determinaciones que no se pueda autorizar licencias para realizar mejoras o construcciones sobre los predios de su propiedad.

➤ **Tesis de la entidad demandada.**

Sostuvo que la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial estuvo soportada en estudios y ajustes que atendieron el ordenamiento legal. Así mismo, indicó que no obra prueba que respalde los presuntos daños alegados por los demandantes.

➤ **Tesis del Ministerio Público.**

Sostuvo que en el caso en estudio se debía proferir fallo inhibitorio por indebida escogencia de la acción, toda vez que la parte actora ataca actos administrativos por vicios de forma y de fondo, de ahí que se debió acudir en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no de la de reparación directa.

➤ **Problema jurídico y tesis de la Sala.**

De acuerdo con lo anterior, y previo a resolver de fondo el asunto en estudio, le corresponde a la Sala establecer si la acción de reparación directa era el medio procesal idóneo para solicitar la indemnización de los presuntos perjuicios ocasionados al actor como consecuencia de las determinaciones adoptadas por el municipio de Sogamoso en el Acuerdo 096 de 2000 y en el Decreto 137 de 2006, a través de los cuales se restringió la autorización de licencias de construcción en la zona donde los demandantes son propietarios de varios inmuebles, o si como lo sostiene la Vista Fiscal, la acción legalmente procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho por ser la fuente del daño un acto administrativo.

Sólo de encontrar la procedencia de la acción utilizada por los demandantes (reparación directa), la Sala examinará si el municipio de Sogamoso es administrativamente responsable por los presuntos perjuicios sufridos por los actores, como consecuencia de las decisiones sobre medidas para el otorgamiento de licencias de construcción adoptadas por el mencionado ente territorial en el Acuerdo 096 de 2000 y el Decreto 137 de 2006.

Desde ya, la Sala anticipa que, atendiendo a que la parte actora considera que la causa de los perjuicios que se le ha causado devienen del Acuerdo 096 de 2000 (POT) y del Decreto 137 de 2006, y respecto

de los cuales fue cuestionada su legalidad, la acción que debió ser utilizada para perseguir el reconocimiento de los mismos era la de nulidad y restablecimiento del derecho, y no la de reparación directa, de ahí que, tal como lo solicitó el Ministerio Público, habrá de declararse probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción.

## **II.2.- PROPOSICIONES SOBRE LOS HECHOS.**

En el expediente se encuentran probadas las siguientes afirmaciones sobre los hechos.

\* José Vicente Pérez Rodríguez es propietario de tres lotes ubicados en la Calle 46 entre Carrera 10 y 11 del perímetro urbano de la ciudad de Sogamoso, según Escritura Pública No. 594 del 24 de junio de 2000 de la Notaria Primera del Círculo de Sogamoso. (Fls. 63-68 Cdno 1)

\* Mediante Oficio No. 20131020001291 del 26 de abril de 2013, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del IDEAM, informó el carácter ambiental del Municipio de Sogamoso en cuanto a calidad de agua, calidad de aire y residuos peligrosos (Fls 157-162 Cdno 1)

\* El Instituto Geográfico Agustín Codazzi allegó las fichas prediales de los lotes objetos de debate. (Fls. 166-176 Cdno 1)

\* Dentro del proceso se recibieron los testimonios de LIBARDO MELO, LEONIDAS RODRIGUEZ VEGA, JOSE MIGUEL PEREZ OROZCO, HERMINIA ALVAREZ DE CRUZ, ANA DELIA GONZALEZ SIERRA. (Fls. 259-269 Cdno 1)

\* Dentro del proceso se practicó dictamen pericial, el cual fue efectuado por la perito Flor Ángela Acuña Pinto de fecha 5 de septiembre de 2014 (Fls. 299-329 Cdno 1), el cual fue objeto de aclaración y complementación. (Fls. 430-454 Cdno 2).

## **II.3.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.**

Teniendo en cuenta los hechos y argumentos formulados por la parte actora, para la Sala le resulta improcedente emitir un pronunciamiento de fondo en el asunto en estudio, como quiera que se encuentra demostrada la indebida escogencia de la acción.

### **3.1 De la acción adecuada para solicitar la indemnización por daños ocasionados por actos administrativos.**

Debe indicarse que de tiempo atrás, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado.

En efecto, dicha Corporación ha indicado que la legalidad de un acto administrativo no puede debatirse a través de la acción de reparación directa, pues si bien podría coincidir en la naturaleza reparatoria con la de nulidad y restablecimiento del derecho, las dos difieren en la causa del daño, toda vez que la primera (reparación directa), solo es procedente en los casos en los cuales el daño haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, mientras que la segunda (nulidad y restablecimiento del derecho) procedentes la vía procesal si el origen del daño es un acto administrativo y se ataca o se reprocha la presunción de legalidad.<sup>1</sup>

Lo anterior implica que el criterio útil en la determinación de la acción procedente para reparar los daños generados por la administración, es el origen o la fuente de los mismos, de modo que si la causa del perjuicio es un acto administrativo que se reputa ilegal por el demandante, se deberá acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que para obtener la reparación solicitada se hace necesario, en primera medida, retirarlo o extinguirlo del ordenamiento para dejarlo sin efectos dada la presunción de legalidad de la cual goza, pues de no hacerlo su legalidad seguirá intacta; ahora, si el daño se predica de la expedición de un acto administrativo general frente al cual no se discute *prima facie* su legalidad, la acción que procederá por excepción será la de reparación directa.

En relación con el tema, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha señalado:

“Por consiguiente, se debe tener claridad en lo que se refiere a la naturaleza del detrimento, toda vez que **si el mismo deriva de un acto administrativo que la parte considera ilegal, habrá lugar a deprecar la correspondiente indemnización de perjuicios a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho** en los términos del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo; ahora, **si el daño se produce**

---

<sup>1</sup> Sección Tercera. Sentencia del 26 de agosto de 2015. Radicación No. 6300123310002001135801 (30827) Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.



**con motivo de la expedición de un acto administrativo frente al cual no se discute la legalidad, o porque es una operación administrativa por la ejecución fáctica del acto, la acción procedente será la de reparación directa, de conformidad con el artículo 86 del mismo estatuto**".<sup>2</sup>

Respecto de la procedencia de la acción de reparación directa por los daños ocasionados por un acto administrativo cuando no se avizora discusión alguna respecto de su legalidad, el Consejo de Estado ha sostenido su viabilidad excepcional así:

"La Sala ha reconocido la viabilidad de la acción de reparación directa por los perjuicios causados por la expedición de un acto administrativo **cuya legalidad no se discuta** en el curso del proceso, puesto que se reconoce que el ejercicio de la función administrativa ajustado al ordenamiento jurídico puede generar un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas que deben soportar todos los ciudadanos; como es evidente, en esta hipótesis la procedencia de la acción de reparación directa **depende principalmente de la ausencia de cuestionamiento respecto de la legalidad** del acto administrativo que generó los perjuicios alegados por la parte actora".<sup>3</sup>

A partir de lo anterior, se tiene entonces que el requisito para que proceda la acción de reparación directa contra un acto administrativo de carácter general, se concreta en que se trate de un acto administrativo en donde no se discuta su legalidad, es decir, de una actuación legítima de la Administración, pero que, pese a esa legitimidad, el demandante soportó una carga excepcional o un sacrificio mayor que rompió la igualdad frente a las cargas públicas.

De igual manera, dicha Corporación ha sostenido que por excepción la acción de reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: *i*) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa, o *ii*) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Sección Tercera. Sentencia del 20 de mayo de 2013. Radicación No. 25000-23-26-000-2000-01771-02 (27278). Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

<sup>3</sup> Sección Tercera. Sentencia del 3 de abril de 2013. Radicación No. 52001-23-31-000-1999-00959-01 (26437) Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>4</sup> Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2006. Radicación No. (21051) Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

El anterior pronunciamiento es reiterado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en sentencia más reciente del 27 de febrero de 2019, en la cual indicó que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho solo procede cuando los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal, mientras que la reparación directa se habilita cuando la causa de las pretensiones se deriva de un hecho, una omisión, o un operación administrativa. Sin embargo, dicha Corporación aclaró que esta última acción procede excepcionalmente cuando se pretenda la condena por los perjuicios causados con la expedición y ejecución de un acto administrativo sobre el que **no se discute su legalidad** o por la ejecución de un acto administrativo general que fue declarado nulo.

En este punto, se hace importante hacer referencia a la Sentencia de Tutela de Unificación de la Corte Constitucional SU 238 de 2019, en la que se revisó una sentencia ordinaria proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado de fecha 12 de octubre de 2017, que declaraba probada la excepción de indebida escogencia de la acción, generando un fallo inhibitorio, decisión en contra de la cual la parte actora del referido proceso interpuso acción de tutela al considerar que dicha decisión había incurrido en un defecto sustantivo y un error procedimental por exceso ritual manifiesto. La Corte concluyó que la providencia judicial objeto de reproche no había incurrido en tales defectos, al respecto sostuvo:

“...por tanto, la sentencia del 12 de octubre de 2017 no puede ser tildada de irrazonable, arbitraria o caprichosa. Por el contrario, una lectura de dicha decisión permite concluir que la misma argumentó de manera suficiente la razón por la cual encontró probada la excepción de indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, profirió un fallo inhibitorio. Tal y como se reseñó en los antecedentes, la decisión estuvo fundada, principalmente, en dos premisas:

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que “es la fuente del daño la que determina el mecanismo procesal idóneo para llevar ante el juez determinada controversia (...)

En el caso concreto, el daño alegado por Comertex S.A., esto es el pago de un mayor valor en los impuestos de patrimonio y renta en el 2007, se derivó de los actos administrativos en los que culminó el trámite de solicitud de celebración de un contrato de estabilidad jurídica (...)

Con base en lo anterior, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que “el medio procesal escogido no es el idóneo para la solución de la controversia, por cuanto el daño del que se busca la reparación se concretó en actos administrativos.

(...)

Así, para la Sala Plena es claro que la decisión cuestionada no incurrió en el defecto sustantivo alegado, sino que la misma se ajusta a criterios de razonabilidad al fundar su conclusión en premisas ajustadas al orden constitucional...".

A partir de la sentencia de unificación referenciada, se evidencia que la Corte Constitucional comparte la tesis adoptada de tiempo atrás por el Consejo de Estado, consistente en que la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad o el capricho del demandante, sino del origen del daño alegado, de ahí que cuando el perjuicio cuya reparación se solicita deviene de un acto administrativo el cual se tilda de ilegal, la acción procedente para solicitar los perjuicios ocasionados por el mismo será la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, al analizar la finalidad de las acciones consagradas para la reparación de daños, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha indicado que la indebida escogencia de la acción hace improcedente un análisis y, por consiguiente, un pronunciamiento de fondo, toda vez que la correcta escogencia de la acción constituye un presupuesto de la sentencia de mérito. Al respecto, dicha Corporación sostuvo:

"Así las cosas, concluye la sala que con fundamento en las bases fácticas propuestas y las pretensiones planteadas **resulta improcedente emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto, como quiera que está demostrada la indebida escogencia de la acción, la cual constituye presupuesto necesario de la sentencia de mérito**, tal como lo ha sostenido esta Sección del Consejo de Estado "Al efecto, cabe tener en cuenta que esta Corporación ha precisado que persisten algunos requisitos indispensables para proferir una decisión de fondo, como lo es que la acción contencioso administrativa se ejerza con sujeción a los requisitos que prevé la ley para su procedencia sin perjuicio de que, como lo explica la doctrina, el juez cumpla con la obligación de declarar la razón por la cual no puede proveer".<sup>5</sup>

En efecto, teniendo en cuenta que la normatividad nacional ha dispuesto diversos requisitos para el cumplimiento del presupuesto procesal denominado "*demanda en forma*", debe entenderse que no cualquier escrito pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado, toda vez que se hace necesario cumplir con unos requisitos que ha dispuesto el ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, los artículos 137 y 138 del C.C.A prescriben que toda demanda deberá

---

<sup>5</sup> Sección Tercera. Sentencia del 20 de mayo de 2013. Radicación No. 25000-23-26-000-2000-01771-02 (27278) Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

contener, entre otros, "lo que se demanda".

Así las cosas, cuando falta alguno de los presupuestos señalados en las normas mencionadas, como cuando no se escoge adecuadamente la acción, se configura lo que se denomina ineptitud sustantiva de la demanda, situación que impide que el juez se pronuncie de fondo en relación con las pretensiones de la demanda.

### 3.2. El caso concreto.

Para el caso en estudio, se advierte que la parte actora interpuso demanda en ejercicio de la acción de reparación directa, con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad del municipio de Sogamoso por los perjuicios de orden material y moral causados como consecuencia de las determinaciones adoptadas en el Acuerdo 096 de 2000 y el Decreto 137 del 18 de mayo de 2006, a través de los cuales se restringió la autorización de licencias de construcción en un área especial del ente territorial demandado, situación que le ha ocasionado perjuicios toda vez que no puede realizar mejoras, adecuaciones ni acabados de habitaciones en sus predios.

De igual manera, dentro de la demanda se advierte claramente que la parte actora cuestiona la legalidad del Acuerdo 096 de 2000 el cual contiene el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Sogamoso, así como el Decreto 137 de 2006 "Por el cual se adoptan medidas transitorias sobre licencias de construcción para un área especial del municipio de Sogamoso.". Así, por ejemplo, dentro del hecho 10 de la demanda se hizo las siguientes afirmaciones:

"10. Actualmente el Alcalde y funcionarios del Municipio de Sogamoso, desde el año 2006, por **ACCION** llegó al extremo de desbordar su **discrecionalidad-ARBITARIEDAD- EMITIO EL DECRETO 137 de Mayo 18 del año 2006... ACTO ADMINISTRATIVO** que decía era de "...**MEDIDAS TRANSITORIAS...**" hoy **VIGENTES Y PERMANENTES A PERPETUIDAD** aun después de 4 largos años...el Alcalde legisló y actualmente se prohija sobre el **USO DEL SUELO** en el **MUNICIPIO DE SOGAMOSO...sin que para ello haya existido ningún estudio...**"

De igual manera, dentro del hecho 11, la parte actora afirmó:

"En la emisión del **DECRETO 137 de mayo 18 del año 2006** **"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS SOBRE LICENCIAS DE CONSTRUCCION PARA UNA AREA**

**ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE SOGAMOSO” el ALCALDE DE SIGAMOSO...NO APLICÓ- error por OMISION. LA NORMATIVIDAD SUPUESTAMENTE INVOCADA...sino que, tácitamente el ALCALDE usurpó atribuciones del H. CONCEJO MUNICIPAL determinada en el numeral 7 del art. 313 de la C.N sobre el USO DEL SUELO, y el susodicho ACTO ADMINISTRATIVO es contrario a la propia Constitución, leyes y demás normas vigentes porque está viciado en su CAUSA por falsa motivación, en su OBJETO convirtiéndolo en ilícito y materializando error por ser contrario a la normatividad vigente en su FIN por existir desviación de poder usurpando funciones y fue proferido con base en supuestos y conjeturas para un abierto y soterrado favorecimiento de sus eventuales patrocinadores politiqueros...”**

Así mismo, en el hecho 12 la parte actora consignó: “Reitero que, el **ALCALDE DE SOGAMOSO para emitir el DECRETO No. 137/06...** no tenía autorización acorde a sus funciones del art. 315 de la C.N. legalmente, esto es, **NO TENIA COMPETENCIA para materializar la USURPACION DE FUNCIONES que acorde al numeral 7 del art. 313 de la C.N es función exclusiva del H. CONCEJO MUNICIPAL así como igualmente violentó el art. 84 de la C.N, Ley 9/89 y Ley 388/97...”**

Conforme a lo anterior, la parte actora a lo largo de los argumentos que expone dentro de la demanda insiste en que tanto el Acuerdo 096 de 2000, contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Sogamoso, como el Decreto 137 de 2006, resultan contrarios a la Constitución y la ley.

En efecto, nótese como al momento de hacer un análisis del hecho dañoso, la parte demandante sostiene que el mismo se encuentra dado por la extralimitación de las actuaciones del alcalde y demás funcionarios del municipio de Sogamoso, quienes a través de los actos administrativos antes mencionados, regularon el uso del suelo, función que, según su dicho, compete al Concejo Municipal. (Fl. 14)

Así las cosas, de la lectura de los hechos y fundamentos de la demanda, se infiere que la génesis del litigio se ubica en la adopción de unas decisiones administrativas adoptadas por el municipio de Sogamoso, a través de las cuales se restringió el otorgamiento de licencias de construcción en un área especial del mencionado ente territorial, resultando lesiva para los intereses de la parte actora, determinaciones que se encuentran contenidas en unos actos administrativos.

En ese sentido, aunque la parte actora definió que la acción procedente era la de reparación directa, no obstante, al revisar los hechos y fundamentos de la demanda, se advierte que la parte demandante se encaminó exclusivamente a cuestionar la legalidad de

los mencionados actos administrativos, reclamaciones que debieron hacerse en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que resulta necesario hacer un estudio de legalidad sobre la expedición de los referidos actos administrativos, a efectos de examinar la procedencia de la eventual reparación de los perjuicios que afirma los actores le fueron causados como consecuencia de los mismos.

En efecto, se encuentra dado que para el caso en estudio no se configura ninguna de las dos excepciones que ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado para la procedencia excepcional de la acción de reparación directa cuando el daño proviene de un acto administrativo, en este caso, que no se ataque la legalidad del referido acto, situación que no se cumple para el caso en estudio, toda vez que tal como se acaba de analizar, la parte actora cuestiona su legalidad básicamente argumentando falta de competencia y desviación de poder.

Así, el artículo 85 del C.C.A dispone que: "...toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad de un acto administrativo y se le restablezca en su derecho, también podrá solicitar que se le repare el daño...", lo anterior implica que ante la existencia de un acto administrativo de carácter particular y concreto sobre el cual se cuestiona su legalidad, la acción idónea para solicitar los perjuicios que se pudieran derivar del mismo debe ser la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, si bien es cierto que de conformidad con la norma que se acaba de mencionar, por regla general, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho procede contra actos administrativos de carácter particular, el Consejo de Estado también ha admitido su procedencia contra los de carácter general, siempre que el mismo produzca efectos individuales.<sup>6</sup>

A partir de lo anterior, se tiene entonces que, atendiendo a que la parte actora cuestiona la legalidad del Acuerdo 096 de 2000 contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial y del Decreto 137 de 2006, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho, que tal como se advirtió líneas atrás, procede de manera excepcional en contra de actos administrativos de carácter general, siempre y cuando el mismo produzca efectos individuales, tal como ocurre para el caso objeto de estudio, en el que los actos cuestionados afectan los intereses particulares de la parte actora, pues con los

---

<sup>6</sup> Sección Tercera. Auto del 13 de julio de 2006. Expediente: 2003-00515-01 Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

mismos se le prohíbe edificar, realizar mejoras, adecuaciones o acabados sobre los inmuebles de su propiedad.

Finalmente, aceptando en gracia de discusión que la acción de reparación directa era la vía procesal idónea para solicitar la reparación y pago de los presuntos perjuicios sufridos por el actor, derivados de las decisiones adoptadas por el ente territorial demandado en el Acuerdo 096 de 2000 y del Decreto 137 de 2006, aun cuando dicha interpretación resulta equivocada tal como ya se analizó líneas atrás, lo cierto es que tampoco podría entrar la Sala a analizar de fondo el asunto en estudio, como consecuencia de que en este evento operó el fenómeno de la caducidad.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 136 del C.C.A, la acción de reparación directa caduca al cabo de los dos años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho, omisión u ocupación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por lo que entonces, advirtiendo que la génesis del daño alegado por la parte actora deriva del Acuerdo 096 de 2000 y del Decreto 137 del 18 de mayo de 2006, se tiene que lo dos (2) años con los que contaba la parte demandante para radicar la demanda, término contado a partir del día siguiente de la fecha de este último acto administrativo, fenecieron el 19 de mayo de 2008.

Ahora, si bien es cierto que la demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 25 de agosto de 2010 ante la Procuraduría 121 Judicial II Para Asuntos Administrativos (Fl.83), ello sucedió cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad, situación que implica que, aun aceptando la tesis señalada por la parte actora referente a la procedencia de la acción de reparación directa, la Sala no podría entrar a resolver de fondo el asunto materia de estudio por la ocurrencia de dicho fenómeno procesal.

Conforme a lo anterior, la Sala concluye que, con fundamento en los hechos y los cargos formulados por la parte actora, resulta improcedente emitir un pronunciamiento de fondo, toda vez que se encuentra demostrada la indebida escogencia de la acción, la cual constituye presupuesto necesario de la sentencia de mérito.

### **3.3. Costas.**

En relación con la condena en costas, se tendrá en cuenta lo señalado por el artículo 171 del C.C.A. En ese sentido, teniendo en cuenta que

la conducta asumida por las partes no vislumbra temeridad o mala fe, la Sala se abstendrá de imponerlas.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR PROBADA** de oficio la excepción de **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA** por indebida escogencia de la acción.

**SEGUNDO.- INHIBIRSE** la Sala de Decisión para resolver de fondo el presente asunto.

**TERCERO.-** Sin condena en costas.

**CUARTO.-** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en la Sala Virtual de la fecha.*

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**

**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ** **LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
**Magistrada** **Magistrado**

dago

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACA  
SECRETARIA

ESTADO NRO. **070** FECHA: 15 DE MAYO DE 2020  
El estado se publica en la página WEB de la Rama Judicial en el link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-boyaca/237>

Por el término de un (1) día. Hoy 15 de mayo de 2020.

**CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO**  
Secretaria