



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001 -

SENTENCIA No. 131

Popayán, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación: 19001-33-31-001-2012-00260-02  
Demandante: María Lilian Niny Burbano y otros.  
Demandado: Municipio de la Sierra, Cauca.  
Referencia: Reparación Directa

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 28 de noviembre de 2016, mediante la cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

#### I- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA, la fundamenta la parte actora así:

1.1. PRETENSIONES (fl. 68 c. ppal.)

Solicitó la declaración de la responsabilidad del municipio de La Sierra por la presunta falla del servicio atribuida en la omisión de las gestiones a su cargo respecto del proyecto de vivienda denominado “La Sierra Nueva Primera Etapa”, por la cual perdió el subsidio asignado mediante Resolución 021 del 31 de diciembre de 2004, expedida por la Caja de Compensación Familiar del Cauca –Comfacauca-, la cual se decretó mediante Resolución 098 del 4 de noviembre de 2011, expedida por el Consejo Directivo de esta última; y, a modo de reparación, las siguientes sumas:

- Daño emergente: \$45.000.000 a favor de María Lilian Niny Burbano Muñoz originados en el valor del subsidio perdido, gastos de arriendo, gastos de viajes y por todas las erogaciones que debió asumir por la omisión del municipio de La Sierra.
- Perjuicios morales: 100 SMLMV para María Lilian Niny Burbano Muñoz, su esposo Marino Flórez Muñoz y sus hijas María Mercedes y

Yuli Socorro Flórez Burbano.

- Daño fisiológico: 100 SMLMV para cada uno de los actores mencionados.

1.2. Como HECHOS relevantes, la actora alegó los siguientes (fl. 71 c. ppal.):

Que adquirió junto con su esposo un predio en el sector urbano de La Sierra, específicamente en el barrio Belén, municipio que fue azotado por una fuerte ola invernal en el año 1999, producto de lo cual se presentó una gran remoción de masas de tierra, lo que hizo que parte de su casa de habitación cayera destruida, suerte que también corrieron gran parte de la infraestructura y predios aledaños.

Que en vista de dicha situación el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1565 del 15 de agosto de 2000, por la cual se declaró en situación de desastre a la cabecera municipal de La Sierra.

Que a partir de dicha decisión se implementaron varios beneficios para los afectados, entre ellos los subsidios de vivienda familiar de interés social dispuestos en el Decreto 975 del 31 de marzo de 2004, que se le reconoció por parte de Comfacauca mediante la Resolución 021 del 31 de diciembre de 2004, por valor de \$6.086.000.

Que la vigencia de los subsidios era de 12 meses a partir de la publicación de su asignación por la caja de compensación familiar, aunque, conforme a las disposiciones referidas, se determinó que dicho plazo se podía prorrogar hasta por un término igual.

Que para la entrega efectiva de los subsidios se estableció la obligación de que el municipio de La Sierra adquiriera un lote y lo titulara debidamente a su nombre, para edificar sobre el mismo las viviendas.

Que el municipio de La Sierra comenzó a adelantar el proyecto de denominado “La Sierra Nueva Primera Etapa” y a pesar de que no contaba con el 100% de las obras de urbanismo ejecutadas y tenía problemas en la vía de acceso al mismo, solicitó a Comfacauca, en el mes de noviembre del año 2005 el desembolso de los subsidios de vivienda otorgados mediante la Resolución 021 de 2004, aduciendo para el efecto tres certificados de tradición de los predios en donde se llevaría a cabo el proyecto.

Que en el estudio de los certificados de tradición por parte de Comfacauca se advirtió que el predio identificado con la Matrícula Inmobiliaria No. 120-104977 estaba en “falsa tradición”, mientras que el identificado con el No. 120-116930 existía una copropiedad; por lo que dicha entidad le comunicó al municipio de La Sierra que no efectuaría el traslado de los subsidios hasta tanto se subsanaran dichas inconsistencias y se adquiriera el pleno dominio de tales

inmuebles.

Que mediante oficio del 7 de septiembre del 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial puso en conocimiento a la Administración del municipio de La Sierra que el inconveniente referido a la falsa tradición del predio llevaba más de 5 años sin solucionarse, razón por la que le informó que existía la posibilidad de que se perderían los subsidios asignados por Comfacauca a pesar de las sucesivas prórrogas concedidas frente a los mismos, además de que puso en conocimiento problemas de orden legal con cinco viviendas que se edificaron en dicho lote.

Que Comfacauca otorgó una última prórroga para los subsidios, mediante Acuerdo No. 001 del 29 de abril de 2008, la cual transcurrió hasta el 30 de junio de 2009, fecha hasta la cual el municipio tenía plazo para acreditar el pleno dominio sobre los predios, sin embargo ello no se cumplió.

Que el 28 de junio de 2010, cuando ya había vencido la última prórroga, el municipio de La Sierra allegó ante Comfacauca el certificado de tradición de uno del predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 120-104977, en el que acreditaba la titularidad del mismo en virtud de la asignación del inmueble en un proceso de sucesión.

Que el 28 de octubre de 2010, el Consejo Directivo de Comfacauca, mediante Acta No. 754 de la fecha, decretó la pérdida de los subsidios familiares de vivienda otorgados mediante la Resolución 021 de 2004, decisión por la cual el director de la entidad expidió la Resolución 098 del 04 de noviembre de 2011, por la cual ordenó la restitución en favor de la Caja el monto de los subsidios.

Que en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto 2190 de 2010, todas las personas que resultaron beneficiados con los subsidios y que no pudieron acceder a los mismos por cuenta de la omisión del municipio de La Sierra, fueron sancionados con la imposibilidad de acceder a un subsidio de ese tipo por parte del municipio de La Sierra.

## 2. ARGUMENTOS DE LA DEFENSA (fl. 107 c. ppal.)

El municipio de La Sierra expresó que no se probó que la demandante fuera titular de un predio en el sector urbano en su jurisdicción ni su afectación con ocasión de la ola invernal que se dio en su territorio, pues, obra informe de que dicho predio no se afectó.

Que no hubo omisión por parte de sus autoridades, ya que la administración municipal efectuó todas las gestiones necesarias para la legalización de los predios, pero se presentaron demoras porque uno de ellos entró en proceso de sucesión, por lo que su legalización se tardó a causa de la falta de colaboración

de los herederos del causante que enajenó el predio, de manera que la tardanza en la titulación del mismo obedeció a razones ajenas a voluntad, lo que en todo caso no impidió que el proyecto se llevara a cabo y beneficiara a 124 familias.

Que la demandante es propietaria de otros dos predios ubicados en jurisdicción del municipio, y otros dos en el municipio de Popayán los cuales no se vieron afectados, y por tanto no sufrió los perjuicios que aduce temerariamente.

A partir de tales argumentos propuso como excepciones las de i) “*inexistencia del nexo causal por el hecho de un tercero*”, ii) “*buena fe de la administración en la legalización de los predios*”, iii) “*inexistencia de los daños sufridos por los actores como son los perjuicios materiales, morales y psicológicos*” y la v) “*genérica*”.

### 3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (fl. 206 c. ppal.)

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán decidió:

*“PRIMERO.- DECLARAR no probadas las excepciones formuladas por el municipio de la Sierra – Cauca, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.*

*SEGUNDO: DECLARAR administrativamente y patrimonialmente responsable al MUNICIPIO DE LA SIERRA – CAUCA, por los perjuicios ocasionados a la señora MARÍA LILIAN NINY BURBANO MUÑOZ, con ocasión de la pérdida del subsidio familiar de vivienda otorgado mediante Resolución No. 021 del 31 de diciembre de 2004 por COMFACAUCA, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*TERCERO: CONDENAR al MUNICIPIO DE LA SIERRA CAUCA, a pagar por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, a favor de la señora MARÍA LILIAN NINY BURBANO MUÑOZ, el equivalente a SIETE MILLONES CUATROCIENTOS VEINTINUEVE MIL CIENTO SETENTA Y CINCO PESOS (\$7.429.175) M/Cte.*

*CUARTO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda, según las consideraciones de la parte motiva de esta sentencia.*

*QUINTO: Se condena en costas a la parte demandada y a favor de la parte demandante, según lo expuesto. Las costas se liquidarán por Secretaría.*

*(...)*”

En sustento de su decisión expuso que en el proceso se demostró el daño, consistente en que mediante la Resolución 098 del 4 de noviembre de 2011, de ComfacaUCA, se decretó la pérdida del subsidio de vivienda por valor de \$6.086.000, que previamente había asignado esa caja de compensación a la actora mediante la Resolución 021 del 31 de diciembre de 2004, con el fin de solucionar la afectación de casa de habitación, generada por la ola invernal que destruyó varias edificaciones en el municipio de la Sierra, entre los años 1999 y

2000; y que, además, dicha pérdida era atribuible a la omisión en la que incurrió la administración municipal respecto de la obligación que le asistía como oferente del proyecto de vivienda “La Sierra Nueva”, donde se reubicaría a las familias afectadas, específicamente por la no adquisición de predios en legal forma, sin que esta entidad acreditara que la demora en dicha gestión se debiera a un tercero.

Que no obstante, la actora únicamente demostró haber padecido el perjuicio de daño emergente por el monto del subsidio, el cual se actualizó con base en la fórmula del IPC desde el mes de noviembre de 2011, cuando se decretó la pérdida, a la fecha del fallo, mientras que frente a los demás perjuicios reclamados indicó que, como no se aportaron pruebas y dado que estos no se presumen, no podían reconocerse.

#### 4. RECURSO DE APELACIÓN (fl. 399 c. ppal.)

Lo interpuso la parte actora, aduciendo que la liquidación del perjuicio del daño emergente debía establecerse teniendo en cuenta como fecha inicial el mes de febrero de 2005, porque esa fecha era la fecha en la que inicialmente se podía hacer uso del subsidio; así mismo solicitó se reconozca la indemnización por perjuicios morales.

#### 5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

En esta oportunidad solo intervino el municipio de La Sierra a efectos de reiterar los argumentos expuestos ante la primera instancia. (fl. 15 c. apel.)

#### 6. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El procurador delegado ante esta Corporación se abstuvo de emitir concepto.

### II. CONSIDERACIONES

#### 1. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias de primera instancia dictadas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, de conformidad con el artículo 153 del CPACA.

#### 2. CADUCIDAD

En el *sub lite* se pretende la declaratoria de responsabilidad del municipio de La Sierra por la pérdida del subsidio de vivienda familiar otorgado a la actora por parte de Comfacauca, la cual se decretó mediante Resolución 098 del 4 de

noviembre de 2011; razón por la que los dos años de que tratan el artículo 164, numeral 2º, literal “i” del CPACA, corrían hasta el 5 de noviembre de 2013, y como la demanda se radicó el 23 de noviembre de 2012 (fl. 82 c. ppal.), se entiende oportuna.

### 3. ASPECTOS PREVIOS

El Consejo de Estado ha reiterado que la competencia del *Ad quem* se encuentra estrictamente limitada a los argumentos que exponen las partes en el respectivo recurso de apelación; de suyo que no puede abarcarse un estudio completo o total del proceso, sino circunscribir su análisis a desatar los planteamientos señalados en la alzada.<sup>1</sup>

Ello se armoniza con lo dispuesto en los artículos 320<sup>2</sup> y 328<sup>3</sup> del Código General del Proceso, según los cuales el juez de segunda instancia debe limitarse a resolver sobre los cargos de la alzada.

### 4. LO PROBADO EN EL PROCESO

En lo que interesa al presente asunto, se aportaron los siguientes elementos relevantes:

- Decreto No. 1565 de 15 de agosto de 2000, expedido por el Gobierno Nacional, por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en la cabecera del municipio de La Sierra en el departamento del Cauca, por la ola invernal que destruyó 118 viviendas y 10 instituciones públicas, y ordena la implementación de acciones (fl. 48 c. ppal.)

- Resolución No. 021 del 31 de diciembre de 2004, emitida por el Director Administrativo de Comfacauca, en la que se indicó que, por cumplir los requisitos

---

<sup>1</sup> Criterio adoptado por la Sala Plena de la Sección Tercera en providencia de 9 de febrero de 2012, expediente 21.060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Así mismo reiterado, entre otras, por la Sección Tercera- Subsección C, consejero ponente: Enrique Gil Botero, sentencias de 11 de julio de 2013, Radicación número: 19001-23-31-000-2001-00757-01(31252) y Radicación número: 05001-23-31-000-1995-01939-01 (30.424), entre otras. Recientemente, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de febrero de 2017, radicado n° 73001-23-33-000-2013-00027-02 (1511-2014), C.P. Dr. William Hernández Gómez.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

<sup>3</sup>ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. [...]»

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia (...).»

legales para acceder a los subsidios familiares, era del caso disponer:

*“Artículo primero: Asignar a los siguientes hogares postulantes los subsidios familiares de vivienda, de acuerdo con el puntaje obtenido así:*

No.	Nombres	Apellidos	Cédula	Puntaje	Vlr Subsidio
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
86	María Lilian Niny	Burbano Muñoz	25.266.777	197,923900	\$6.086.000
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

(...)” (fl. 150 c. ppal.)

- Oficio del 31 de diciembre de 2004, por medio de la cual el Director Administrativo de Comfacaucá comunicó a la demandante la asignación que mediante Resolución 021 del 31 de diciembre de 2004 e le asignó un subsidio por valor de \$6.086.000, para la adquisición de una vivienda no superior a 40 SMLMV, efectivo a partir del 1 de febrero de 2005. (fl. 5 c. ppal.)

- Acuerdo No. 001 del 29 de abril de 2008, por la cual el Consejo Directivo de Comfacaucá decide prorrogar los subsidios otorgados, entre otras, mediante la Resolución 21 del 31 de diciembre de 2004, hasta el 30 de junio de 2009. (fl. 34 c. ppal.)

- Certificación emitida por la Secretaria del Consejo Directivo de Comfacaucá el 4 de noviembre de 2010, en la que hace constar que en sesión del 28 de octubre de 2010, se dispuso la pérdida de la vigencia de los subsidios aprobados mediante Resolución No. 21 del 31 de diciembre de 2004. (fl. 37 c. ppal.)

- Oficio del 8 de noviembre de 2010, por el cual el Asistente de Vivienda de Comfacaucá informó que el municipio de La Sierra solicitó el giro anticipado de los subsidios otorgados mediante la Resolución 021 del 2004, pero que este no se pudo hacer efectivo porque allegó tres certificados de tradición, de los cuales dos presentaban problemas de legalización de los predios, por cuanto uno tenía falsa tradición y el otro era una copropiedad, de manera que no se podía tener a tal entidad como plena propietaria de dichos inmuebles; problemas que no se solucionaron a pesar de las prórrogas sucesivas concedidas a los subsidios, de las cuales la última transcurrió hasta el 30 de junio de 2009.

Que solo hasta el 28 de junio de 2010, el Alcalde de La Sierra envió el certificado de tradición del predio identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 120-104977, en la que acreditó la titularidad del mismo, no obstante, no se allegó el del predio de Matrícula N. 120-116930, de la copropiedad.

Que por ello los beneficiarios de los subsidios que no hubieran presentado renuncia del mismo antes de su vencimiento, no podrían postularse a otro subsidio, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2190 del 12 de junio de 2010. (fl. 17 c. ppal.)

- Resolución 098 del 4 de noviembre de 2011, por la cual el Director de Comfacauca determinó en su parte resolutive lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Restituir el derecho a la Caja de Compensación Familiar Del Cauca - COMFACAUCA ciento veintinueve (129) subsidios familiares de vivienda por el valor de Novecientos ochenta y siete millones doscientos dieciocho mil cuatrocientos cincuenta pesos (987.218.450)M/CTE que no fueron utilizados dentro de la vigencia y las prórrogas respectivas otorgadas por el consejo directivo de Comfacauca, mediante los acuerdos No, 01 del 29 de abril de 2008, el No, 02 del 12 de septiembre de 2008 el No, 01 del 23 de abril del 2009 el No, 02 del 27 de agosto de 2009 y el No. 01 del 29 de abril de 2010 y un (01) de subsidios familiares de vivienda por el valor de once millones trescientos treinta mil pesos (\$11.330.000) por asignación simultanea de entidades diferentes.*

*ARTICULO SEGUNDO: Que los 130 subsidios familiares de vivienda a que hace referencia el artículo primero, corresponden a las siguientes resoluciones y familias:*

No.	CÉDULA	NOMBRES Y APELLIDOS	RESOLUCIÓN	FECHA ASIGNAC.	MODALIDAD	MONTO
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
21.	25.266.777	MARÍA LILIAN NINY BURBANO MUÑOZ	21	31-Dic-04	Adquisición	6.086.000
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

(...)”

*ARTÍCULO TERCERO: A estas familias que se les restituye el subsidio familiar de vivienda, se les aplica lo estipulado en el Decreto 2190 de Junio 12 de 2009 “Artículo 34 Imposibilidad para postular subsidio... b. Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización”. (fl. 56 c. ppal.)*

- Declaración de Noira Esperanza Muñoz Noguera (cd. fl. 340 c. ppal.)

Que ejerce la labor de docente y reside en el municipio de la Sierra; que conoce a María Lilian Niny Burbano Muñoz porque es vecina y ella también es docente; que el núcleo familiar de ella está compuesta por su esposo Marino Flórez, y sus hijos Iván, Yuli, Claudia y Piedad; que en el año 1999 hubo un hundimiento de la parte central del municipio a causa de un deslizamiento, lo que destruyó varias viviendas, entre ellas las de varias docentes, como la de la demandante María Lilian Niny, cuyas paredes se fueron averiando, aunque no hubo daños físicos; que en virtud de ello le comentó que pidieron una ayuda a Comfacauca para obtener un subsidio pero este no pudo ser reclamado por una aparente negligencia de la administración municipal; aunque desconoce en concreto lo que sucedió; que por el desastre natural hubo una desintegración familiar porque los hijos debieron salir de la vivienda; que desconoce si la demandante actualmente tiene algún bien propio.



## 5. EL CASO EN CONCRETO

Como se indicó, en la primera instancia se declaró responsable al municipio de La Sierra por el daño sufrido por la actora, consistente en la pérdida de la suma de \$6.086.000 de un subsidio de vivienda asignado por Comfacauca mediante Resolución 021 del 31 de diciembre de 2004, el cual no pudo reclamar y que dicha entidad ordenó devolver mediante la Resolución 098 del 4 de noviembre de 2011; daño que se atribuyó a la omisión en la que incurrió aquel respecto de las obligaciones que le asistían como oferente del proyecto de vivienda “La Sierra Nueva”, debido a que no legalizó la adquisición de predios donde se llevaría a cabo el proyecto urbanístico.

En vista de ello se ordenó, a modo de reparación, reconocer a favor de la demandante, bajo el título de daño emergente, el monto del subsidio perdido, el cual se actualizó desde la fecha en que se decretó su pérdida (noviembre de 2011), a la del fallo de primera instancia, lo que arrojó la suma de \$7.429.175, mientras que los demás perjuicios se negaron, por considerar que no se probaron.

Tal decisión únicamente fue cuestionada por la parte actora, por un lado, para solicitar que la actualización del monto del subsidio se efectuara no desde el mes de noviembre de 2011, cuando Comfacauca declaró su pérdida de vigencia, sino desde febrero de 2005, porque a su juicio esa era la fecha en la que padeció el daño porque en ese entonces debía entregarse el subsidio; y por otro, porque consideró que debieron reconocérsele los perjuicios morales por dicho menoscabo.

Por tal razón, y atendiendo a que la competencia del Tribunal, obrando en sede de segunda instancia, se encuentra limitada por los puntos que se discuten en el recurso de alzada, en esta oportunidad se dará por configurada la responsabilidad del municipio de La Sierra, que no fue cuestionada, y solo se analizará lo concerniente a los perjuicios reclamados por la demandante.

### 5.1 LA INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO EMERGENTE

Como se indicó, el *A quo* dispuso el reconocimiento de la suma de \$7.429.175 a favor de María Lilian Niny Burbano Muñoz por este concepto, valor que estimó a partir del monto que inicialmente se le reconoció monto de \$6.086.000 por el subsidio que se le asignó a ella por Comfacauca mediante la Resolución 021 del 2004, y que fue sobre el que se declaró la pérdida mediante Resolución 098 de 2011, el cual actualizó desde que se decretó la pérdida hasta la fecha de la sentencia que emitió.

Frente a ello, se advierte que tal monto aparece justificado, y que las fechas que se tuvieron en cuenta para su actualización también, pues, el daño por el cual

demandó la actora fue la pérdida del subsidio que Comfacauca había reconocido a su favor, lo que se concretó mediante la Resolución 098 del 4 de noviembre de 2011, ya que fue dicho acto administrativo el que dispuso la cesación del derecho que tenía la actora a percibir dicho subsidio.

En efecto, no es posible determinar que la actualización deba decretarse desde el mes de febrero de 2005, bajo el supuesto de que en esa fecha debía entregarse el subsidio, por varias razones: la primera, porque no es cierto que se hubiera probado que dicho subsidio debiera entregarse ineludiblemente en dicha fecha, pues, ese reconocimiento está sometido al cumplimiento de otros requisitos por parte de la beneficiaria, como por ejemplo, la postulación a un proyecto de vivienda que cumpliera con las condiciones del beneficio, de manera que se trataba de una expectativa del reconocimiento de una suma a su favor para vivienda.

La segunda, porque en el presente proceso únicamente se puede indemnizar el daño, que corresponde a la pérdida del subsidio, la cual, como ya se dijo sólo se configuró hasta cuando se expidió la Resolución 098 del 4 de noviembre de 2011.

Y la tercera, porque si en gracia de discusión se asumiera que, como lo plantea la parte actora, el daño se manifestó en el mes de febrero de 2005, habría de entenderse que la caducidad debía contabilizarse desde ese momento, por tanto la demanda solo sería oportuna si se hubiera presentado dentro de los dos años siguientes, esto es a más tardar en el mes de febrero del año 2007, lo que implicaría que la presente reclamación judicial, iniciada por la actora 23 de noviembre de 2012, sería a todas luces extemporánea.

Esas razones permiten entender que no resulta procedente la actualización del perjuicio reconocido desde una fecha anterior a la expedición de la Resolución 098 del 4 de noviembre de 2011, fue a partir de dicho acto administrativo que se configuró el daño que aquí se demanda, y cuyos perjuicios se ordenan indemnizar.

En ese sentido, en esta instancia se mantendrá el reconocimiento decretado en primera instancia por concepto de daño emergente, que actualizó el monto del subsidio desde el momento en que se decretó su pérdida, pero, por razones de equidad, habrá de actualizarse dicho monto a la fecha actual con base en la fórmula del IPC, teniendo en cuenta la fecha del fallo de primera instancia como la inicial y la de la presente providencia como la final, así:

Valor actualizado= 
$$\frac{\text{valor histórico} \times \text{último índice final conocido (junio de 2020)}}{\text{Índice inicial (noviembre de 2016)}}$$

Va = (\$7.429.175) x 104,97

92,73

Va = \$8.409.797.

Por tanto corresponde a la demandante María Lilian Niny Burbano Muñoz, por concepto de daño emergente, la suma de OCHO MILLONES CUATROCIENTOS NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS (\$8.409.797), por lo cual se modificará el numeral tercero del fallo apelado, para expresar que la condena es por dicho valor.

## 5.2 LOS PERJUICIOS MORALES

En la sentencia de primera instancia se negó el reconocimiento de este perjuicio condena por este concepto a favor de la demandante, decisión que fue cuestionada por la interesada en el sentido de que tal concepto debe indemnizarse.

Al respecto, se encuentra que la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de que se reconozcan los perjuicios morales en los eventos de daño a bienes materiales; sin embargo, se ha aclarado que para ello debe mediar prueba suficiente que los acredite.

En efecto, según el Consejo de Estado los perjuicios morales derivados del daño a bienes materiales pueden y deben reconocerse cuando estén plenamente demostrados y, por tanto, no pueden presumirse por el mero daño. Una consideración distinta llevaría a rendir culto a las cosas. De allí que su reconocimiento opere en especiales circunstancias que vinculen a la persona con el bien por su especial origen, la imposibilidad física de reemplazarlo o sustituirlo, etc. Así lo expresó ese Alto Tribunal en Sentencia del 12 de diciembre de 2014:

*“[E]n lo que se refiere al pago de perjuicios por la pérdida de cosas materiales, inicialmente, el juez de lo contencioso no aceptaba dicho reconocimiento, sin embargo, en circunstancias especiales y por razones de particular afecto, admitía esta posibilidad, pero se exigía un tratamiento especial para evitar rendirle culto a las personas que “se dejan poseer por las cosas”. Al respecto, se señaló:*

*La pérdida de las cosas materiales, por sí misma, no amerita su reconocimiento. Es posible que en circunstancias especiales, y por razones de particular afecto, se vivencie el dolor moral por la pérdida de los bienes materiales. Pero la materia necesita ser tratada con un especial enfoque cultural y filosófico para no rendirle culto a las personas que no poseen las cosas, sino que se dejan poseer por ellas.”<sup>4</sup>*

*No obstante lo anterior, de manera paralela, la jurisprudencia aceptó la posibilidad de que la pérdida de los bienes materiales causara perjuicio moral, sin embargo,*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 1994, expediente 6828 C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

*éste no se presumía y debía acreditarse en el proceso<sup>5</sup>. Igualmente, exigía que la afectación moral fuera tan intensa y tan apreciable que no cualquier pérdida de un bien podía ser moralmente compensado. Es más, se debían estudiar varios factores para determinar si había lugar a su reconocimiento. Al respecto en la sentencia del 6 de agosto de 1993, se afirmó:*

*Sin desconocer el impacto emocional que ese tipo de hecho dañoso genera en una persona, en el presente caso no hay lugar a su reconocimiento. La afectación moral compensable pecuniariamente ha de ser tan especialmente intensa efectivamente tan apreciable, que no todo contratamiento o descalabro económico pueda ser, moralmente compensado. La calidad de la persona, su vinculación personal o sentimental hacia el bien perdido, la procedencia del mismo, su originalidad, la imposibilidad física de reemplazarlo o sustituirlo, son entre otros, factores a tomar en consideración cuando en casos como el presente se pretende una indemnización de perjuicios morales de pérdida, desmejora, destrucción de un bien material.*

*Finalmente, la jurisprudencia ha decantado el asunto para llegar a aceptar que es posible indemnizar todo perjuicio moral, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales, siempre y cuando existan pruebas en esta materia independientes a la mera titularidad del derecho. En efecto, se ha indicado:*

*[L]a Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso. Para que haya lugar a la reparación del perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba.*

*Y en similares términos, se explicó:*

*Solicita la parte demandante que se reconozca perjuicios morales a favor de los demandantes en atención al ‘profundo dolor y trauma síquico que produce el hecho de ver destruirse su casa de habitación, la cual ha conseguido con el esfuerzo y el trabajo de toda su vida’. En cuanto atañe específicamente a la procedencia del daño moral por la pérdida de bienes, cabe precisar que esta Corporación ha encontrado posible su reconocimiento y así lo manifestó en sentencia del 5 de octubre de 1989: (...). En relación con la prueba de ese daño moral, ha recalado la Sala que: ‘... la especial naturaleza de este perjuicio implica su cabal demostración, sin que resulte suficiente para darlo por existente y en consecuencia, para considerarlo indemnizable con probar la titularidad del derecho y la antijurídica lesión del mismo imputable a una autoridad pública...’*

*En ese orden de ideas, es preciso advertir que en la actualidad no existe obstáculo o razón alguna para no admitir la reparación del daño moral que podría causar la pérdida de bienes materiales, claro está, siempre y cuando aquél esté debidamente fundamentado con pruebas que acrediten su existencia y magnitud.<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de abril de 1994, expediente 9367, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 12 de diciembre de 2014, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, radicado: 50001233100020010024201 (31.188).

Bajo ese contexto, se advierte que la jurisprudencia ha decantado que, en todo caso, no toda pérdida de un bien material debe ser compensada, pues, ello solo procede en la medida que aquella sea intensa, apreciable y acreditada, para hacerla merecedora de la indemnización. De ahí, que esta corporación haya admitido la procedencia de indemnización de perjuicios morales en eventos en que se ha demostrado dicho perjuicio.

No obstante, en el presente asunto la parte actora no aportó ninguna prueba a efectos de acreditar el perjuicio moral que alega, de ahí que no exista fundamento alguno para reconocer suma alguna a su favor, por lo que se confirmará la decisión de negar dicho concepto.

## 8. COSTAS

El artículo 188 del CPACA, dispone: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”. Mientras el artículo 365 del Código General del Proceso, señala: *“En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda. (...)”*

Dado que se cumple la previsión del numeral transcrito, en tanto que no prosperó el recurso de apelación de la parte actora, se le condenará en costas, las cuales ascenderán a la suma del 0.5% del valor de las pretensiones que se le negaron en la instancia.

De conformidad con lo señalado en el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho deberán liquidarse por el juzgado de origen una vez quede ejecutoriado el auto que ordene estar a lo dispuesto por el superior, para lo cual deberá seguir las reglas previstas en la citada disposición.

## III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

PRIMERO: MODIFICAR el numeral TERCERO del fallo emitido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán el 28 de noviembre de 2016, el cual quedará así:

*“TERCERO: CONDENAR al MUNICIPIO DE LA SIERRA CAUCA, a pagar*

*a MARÍA LILIAN NINY BURBANO MUÑOZ, la suma de OCHO MILLONES CUATROCIENTOS NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS (\$8.409.797), a título de indemnización por concepto de daño emergente”.*

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás el fallo apelado.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante, conforme lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: REMITIR el expediente al Juzgado de primera instancia, para lo de su cargo.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.


Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ