

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

### SENTENCIA No. 203

Santiago de Cali, noviembre treinta (30) de dos mil dieciséis (2016)

<b>Medio de Control</b>	Reparación Directa
<b>Radicación</b>	76001333300520120022700
<b>Demandante</b>	BEATRÍZ ECHEVERRY DE CAICEDO
<b>Demandado</b>	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
<b>Juez</b>	CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ

Profiere el Despacho sentencia de primera instancia dentro del medio de control de reparación directa, instaurado a través de apoderado judicial, por la señora BEATRIZ ECHEVERRI DE CAICEDO, en contra del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

### 1. DECLARACIONES Y CONDENAS

- 1.1. DECLARAR administrativa y extracontractualmente responsable al Municipio de Santiago de Cali, por los perjuicios ocasionados a la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI (q.e.p.d.) y a la demandante BEATRÍZ ECHEVERRI DE CAICEDO, como consecuencia de la omisión administrativa y el defectuoso funcionamiento de la administración en que incurrió dicha entidad, al permitir que fuera desalojada de su punto laboral, donde fue ubicada desde hace más de 25 años por la misma Administración Municipal de Santiago de Cali; y por no haber intervenido en su defensa o propuesto fórmulas, alternativas o acuerdos viables que hubiesen evitado el remate del bien por parte de la Superintendencia de Sociedades, y su consecuente desalojo con el uso de la fuerza pública de octubre 21 de 2010, con el fin de ser entregado a un tercero.
- 1.2. Que como consecuencia de la anterior declaración, CONDENAR a la entidad demandada a pagar a la actora las siguientes sumas de dinero:

**1.2.1. Perjuicios Materiales en la modalidad de daño emergente:**

Trece millones seiscientos mil ochocientos pesos (\$ 13.600.800).

**1.2.2. Perjuicios Inmateriales en la modalidad de morales:**

El valor de noventa (90) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, representada por su hija BEATRIZ ECHEVERRI DE CAICEDO, actuando en nombre propio.

- 1.3. Actualizar los valores reconocidos conforme a lo dispuesto en el artículo 177 del C. C. A.

**2. HECHOS**

- 2.1. La señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, ejerció durante más de 30 años la actividad de vendedor informal estacionario en la zona centro de la ciudad de Santiago de Cali, comercializando mercancías varias (ropa usada) con las cuales generó su sustento y el de su núcleo familiar.
- 2.2. El Municipio de Santiago de Cali en desarrollo de las políticas de recuperación del espacio público, inició trámites administrativos tendientes a obtener el retiro de los vendedores ambulantes de las zonas clasificadas como espacio público (zonas de andén y calles) del centro de la ciudad, para lo cual brindó como alternativas los locales ubicados en la calles 13 y 13 A con carrera 10 donde funcionaría el PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I.
- 2.3. La señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, confiando en dicha alternativa de reubicación, inició los trámites respectivos y obtuvo el estudio de su situación en particular, habida cuenta que estaba ocupando el Local No. 203, por acuerdos celebrados con antelación con la Administración Municipal de Santiago de Cali.
- 2.4. En diciembre 1 de 1997, la Gerente de AIREAR URBANO S.A. suscribió con la señora ALFONSO DE ECHEVERRI un contrato de promesa de compraventa sobre el local mencionado, ubicado en el PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I.

2.5. En dicho contrato, se pactó como precio de venta del local No. 203, la suma de cuatro millones quinientos mil pesos (\$4.500.000.), de los cuales la compradora pagó así:

- El cincuenta por (50%), que es la suma de \$2.250.000, los pagaría el Municipio de Santiago de Cali así: (i) un cuarenta por ciento (40%) por concepto de reconocimiento por haber ocupado el lote mencionado por 30 años; y (ii) el diez por ciento (10%) por ser de la tercera edad.
- El cincuenta por ciento (50%) restante, lo pagaría la Corporación Promotora del Centro –PROCENTRO - con recursos del sector privado.

2.6. La demandante, suscribió la documentación requerida para obtener la calidad de propietaria del local comercial en comento; quedando pendiente únicamente suscribir la escritura pública, trámite que no se adelantó por culpa exclusiva de la Sociedad AIREAR URBANO S.A.

2.7. Los anteriores trámites se efectuaron ante AIREAR URBANO S. A., hoy liquidada, sociedad de economía mixta de la que hacía parte el Municipio de Santiago de Cali.

2.8. La Administración Municipal pactó con los representantes de los Gremios Sindicales, en mesas de concertación y con presencia de delegados de la Personería Municipal de Santiago de Cali, los beneficios económicos a que se harían acreedores los vendedores que voluntariamente atendieran el llamado de la Administración Municipal, consistentes en facilidades de pago, exoneración de Impuestos, vigilancia permanente en el sector, entre otros.

2.9. Los referidos beneficios, jamás fueron cumplidos por la Administración Municipal de Santiago de Cali, pese a que la demandante cumplió con lo pactado como precio para obtener la titularidad del derecho de dominio del Local No. 203 del PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I, hasta tanto dicha sociedad de economía mixta AIREAR URBANO S. A. tuvo abiertas sus instalaciones, pues después no quisieron seguir atendiendo argumentando inconvenientes administrativos, hasta que finalmente

cerró sus instalaciones, impidiéndole a la madre de la actora suscribir la respectiva escritura pública.

- 2.10. Posteriormente, el bien inmueble que fue destinado específicamente para la reubicación de los vendedores informales del centro de la ciudad, entre cuyos eventuales destinatarios se encontraba la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, fue objeto de remate y adjudicación a un tercero, por parte de la Superintendencia de Sociedades, quien decretó la apertura del trámite de liquidación obligatoria de los bienes que conformaban el patrimonio de AIREAR URBANO S. A.
- 2.11. Con fecha octubre 21 de 2010, la demandante y demás vendedores ambulantes, fueron desalojados de los locales comerciales, encontrándose a la fecha sin poder ejercer su actividad laboral, después de haber permanecido en el local por más de una década.
- 2.12. El Municipio de Santiago de Cali, no intervino en defensa de los derechos de la accionante, ni siquiera durante el trámite liquidatorio y permitió que el bien fiscal con destinación específica (reubicación de vendedores informales), fuera rematado y terminara en manos de terceras personas.
- 2.13. El Ente Territorial no convocó a los afectados para ponerles en conocimiento del gravamen hipotecario que pesaba desde la constitución de la sociedad sobre el bien frente a un acreedor, para acordar alternativas de solución.
- 2.14. La Administración Municipal de Santiago de Cali, a través de los medios de comunicación, endilgó la culpa del remate del PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I, a los vendedores que fueron reubicados, porque supuestamente no pagaron lo que les correspondía a la Sociedad AIREAR URBANO S. A.
- 2.15. La anterior afirmación es falsa debido a que la señora TULIA canceló en su totalidad lo que le correspondía, y fue por culpa de AIREAR URBANO S.A. que no se suscribieron las escrituras públicas, dado que cerró sus puertas y no designó a nadie para el efecto.

### 3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Enuncia como fundamentos de derecho los artículos 2, 5, 6, 11 y 90 de la Constitución Política, así como el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Realiza elucubraciones sobre el marco teórico y jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado y del daño antijurídico.

Refiere el apoderado que resulta descuidada y desmedida la actuación omisiva de la entidad demandada, en cuanto desconoce el procedimiento a través del cual llegó la demandante a ocupar dicho local comercial, esto es, por autorización de la misma Administración Municipal, y desconoce su incumplimiento a los pactos o acuerdos suscritos en mesas de concertación.

Señala la demanda que se engañó al conglomerado social al hacerle acudir a la sociedad de la cual el mismo municipio hacía parte (AIREAR URBANO S. A.), como sociedad encargada y creada para cumplir con las políticas de reubicación de vendedores informales del centro de la ciudad.

Al tener conocimiento del gravamen que pesaba sobre el bien inmueble y de la quiebra inminente de dicha sociedad, la Administración no dispuso lo necesario para hacer efectiva la adjudicación del local comercial que le fuera vendido a la madre de la ahora demandante, y que entró en lito jurídico por causas no atribuibles a aquella, sino a la renuencia y negligencia de la Administración Municipal de Santiago de Cali.

Aduce que la situación anómala antes descrita constituye una falla del servicio, que generó los perjuicios reclamados, los cuales son atribuibles a la entidad demandada.

### 4. RAZONES DE DEFENSA

La entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de: (i) cosa juzgada, (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, y (iii) falta de legitimación en la causa por activa, las cuales fueron decididas de conformidad con lo previsto en el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437, mediante auto

interlocutorio No. 395 proferido en la audiencia inicial de junio 20 de 2016<sup>1</sup>, en el sentido de declararlas no probadas.

## 5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 5.1. Parte demandante:

El apoderado de la parte demandante manifiesta que se encuentra evidenciado que el Municipio de Santiago de Cali era accionista de la sociedad de economía mixta AIREAR URBANO S.A y que ésta fue la encargada del proyecto de construcción del PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I. Así mismo, menciona que la mentada sociedad fue intervenida y liquidada por la Superintendencia de Sociedades y como consecuencia de ello, no pudo cumplir con el objeto social encomendado (ubicación de vendedores informales del centro de Cali).

Indica que se debe tener en cuenta que AIREAR URBANO S.A. nació muerta y endeudada, por cuanto el lote donde se construyeron los locales comerciales, fue aportado por el Municipio de Santiago de Cali, con sustento en un bien inmueble que tenía un gravamen hipotecario adquirido por el Municipio con un tercero acreedor, el cual nunca fue liberado; por lo que se inició el trámite respectivo.

Así mismo reitera que la señora BEATRIZ ECHEVERRI DE CAICEDO, junto con su señora madre TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI (q.e.p.d.), desde que se les entregó el local comercial lo usufructuaron en forma personal, directa, permanente en ininterrumpida hasta el día del desalojo, fecha desde la cual quedaron a la deriva sin punto fijo para ejercer su actividad laboral.

Precisa que el demandado jamás la llamó a la parte actora para notificarle de la actuación surtida por la Superintendencia de Sociedades, para que hubiese tenido la oportunidad de gestionar ante esta el gravamen sobre su local comercial.

Por último solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda.

### 5.2. Parte demandada:

---

<sup>1</sup> Ver acta de audiencia inicial glosada a folios 111-115 del cuaderno principal.

Aduce que no está probado que la Administración Municipal de Cali, haya realizado proceso de desalojo mencionado por la parte demandante en la demanda, de octubre 21 de 2011.

Concluye que quien vendió a la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI el local comercial No. 203, fue la sociedad AIREAR URBANO S.A., por lo que el cumplimiento del contrato de compraventa correspondía ser exigido y verificado únicamente a las partes intervinientes; para nada tenía que intervenir el Municipio de Santiago de Cali.

Refiere que el éxito de AIREAR URBANO S.A. dependía de que los compradores de los locales comerciales pagaran los mismos. No obstante esta sociedad fue liquidada y los locales comerciales rematados, entre ellos, el No. 203 que había sido prometido en venta a la madre de la demandante. La demandante y su señora madre, tuvieron la oportunidad de hacerse parte dentro del proceso liquidatorio que desarrolló la Superintendencia de Sociedades y no lo hicieron.

Cuestiona que si fuese cierto que la escritura pública de compraventa del local no se pudo suscribir por culpa de AIREAR URBANO, entonces por qué la señora TULIA no hizo uso de la cláusula DÉCIMO CUARTA de la promesa de compraventa que le permitía demandar por vía ejecutiva el cumplimiento de sus supuestos derechos, ya que la escritura pública se debió firmar el 18 de julio de 1998 (cláusula QUINTA). La demandante y su hija tuvieron sesenta (60) meses para agotar dicho trámite, antes de que se iniciara el proceso liquidatorio (julio 4 de 2003). Por eso no es de recibo que en la demanda se diga que el Municipio de Santiago de Cali tenía que salir a defenderlas para que no las desalojaran.

Señala que no se ha comprobado el nexo de causalidad entre la conducta omisiva endilgada al Municipio de Santiago de Cali y el daño causado por la diligencia de desalojo realizada el 21 de octubre de 2011.

Concluye que no se probaron los hechos expuestos en la demanda, por tanto se hacen nugatorias las pretensiones expresadas en la misma.

## **6. CONSIDERACIONES**

### **6.1. CUESTIÓN PREVIA**

El apoderado de la entidad demandada al contestar la demanda formuló las excepciones de: (i) falta de legitimidad en la causa por pasiva, (ii) falta de legitimidad en la causa por activa, y (iii) cosa juzgada, las cuales fueron resueltas mediante auto interlocutorio No. 395 proferido en audiencia inicial de junio 20 de 2016, con fundamento en lo consagrado en el numeral 6º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

En dicha providencia el Juzgado declaró no probadas las referidas excepciones, por lo que el apoderado del Municipio de Santiago de Cali interpuso recurso de apelación en contra de la misma, el cual fue concedido en el efecto devolutivo ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca<sup>2</sup>.

El 22 de agosto del presente año se remitieron las copias de las piezas procesales pertinentes al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, correspondiendo el trámite del recurso al magistrado OSCAR SILVIO NARVÉZ DAZA<sup>3</sup>.

Hasta el momento de emitirse esta sentencia, el Despacho no ha recibido la comunicación de que trata el inciso 2º del artículo 326 del Código General del Proceso, es decir que no ha sido informado sobre lo decidido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, respecto al recurso de apelación concedido en el efecto devolutivo. Esta circunstancia permite que de acuerdo con lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 323 ibídem, el Juzgado pueda proferir sentencia en este asunto.

## **6.2. PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme al acontecer procesal, para resolver de fondo el presente medio de control y teniendo en cuenta la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial, debe el Juzgado determinar si existió el acto de desalojo de octubre 21 de 2010, producto del proceso concursal de liquidación obligatoria que afrontó la sociedad AIREAR URBANO S.A. a instancias de la Superintendencia de Sociedades, adelantado en contra de la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, respecto del Local Comercial No. 203 que ocupaba en el PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I, y si con ocasión de dicha situación y de los demás inconvenientes que antecedieron tal acto, se produjo un daño real, cierto y de carácter antijurídico a la madre de la ahora demandante.

---

<sup>2</sup> Folios 111 al 118 Cuaderno No. 1

<sup>3</sup> Folios 142 y 143 Cuaderno No. 1

Establecida tal situación, se establecerá si la entidad demandada es administrativa y extracontractualmente responsable por tal daño, valga decir, si el mismo es imputable a ella.

### **6.3. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Para resolver el problema jurídico antes planteado, se procederá a: **(i)** efectuar un análisis sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, el daño antijurídico y su imputabilidad al mismo; **(ii)** realizar un examen del acervo probatorio; y, **(iii)** con base en éste, determinar si en el **caso concreto**, a la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI (q.e.p.d.) y a la demandante les asiste o no el derecho reclamado.

#### **6.3.1. RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO – DAÑO ANTIJURIDICO E IMPUTABILIDAD**

Como primera medida, es obligatorio recordar que el artículo 90 de la Constitución Política, establece un principio general de responsabilidad patrimonial extracontractual en cabeza del Estado, principio que a su vez está fundamentado en la noción de daño antijurídico, (entendido este como aquel que la víctima no tiene la obligación de soportar) y la imputabilidad del mismo al Estado.

Sobra mencionar, que cada uno de los títulos de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado, valga decir, *falla del servicio*, *riesgo excepcional* y *daño especial*, emanan de actuaciones estatales diferentes, y por ende se desarrollan de distinta forma y poseen reglas y requisitos distintos para su configuración, y que cada una de estas formas mediante las cuales se desarrollan estos títulos de imputación, constituyen los denominados regímenes de imputación, que bien pueden ser objetivos o subjetivos.

El régimen objetivo, es aquel en el cual no se evalúa la conducta estatal para determinar su responsabilidad, sino que lo determinante es el daño y su antijuridicidad, siendo atribuible a los títulos de imputación de *daño especial* y *riesgo*; y el subjetivo, es aquel en el cual si es determinante la conducta estatal, pues solo existirá responsabilidad cuando esta sea fallida, tardía, imprudente, irregular, dicho en otros términos, sea reprochable; razón por la cual, el elemento esencial para establecer responsabilidad, cuando estamos frente al régimen

subjetivo, es la estructuración de la culpabilidad, por parte del agente estatal bajo el título de *falla en el servicio*.

Ahora bien, sobre la aplicación de los títulos de imputación, el Consejo de Estado al reiterar jurisprudencia ha manifestado<sup>4</sup>:

*“(...) En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 **no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar.** Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, **sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.**”*

*“En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta providencia (...).”* (Se resalta).

En este orden de ideas, de conformidad con el acontecer fáctico y la jurisprudencia reseñada, considera el Despacho que el título de imputación que resulta aplicable al presente asunto es el de falla en el servicio, siendo este preferente, aunado a que la parte actora pretende el resarcimiento de los daños presuntamente ocasionados por conducta omisiva y reprochable del Municipio de Santiago de Cali, al no tomar medidas tendientes a evitar que la Superintendencia de Sociedades, en virtud del proceso concursal llevado en contra de AIREAR URBANO S. A. (con ocasión de su liquidación definitiva y obligatoria), desalojara a los herederos de la señora TULIA ALFONSO ECHEVERRI, del comercial que ésta ocupaba desde diciembre 9 de 1997<sup>5</sup> y sobre el cual pesaba un negocio jurídico – contrato de promesa de compraventa – celebrado entre la sociedad liquidada y aquella, a raíz de actuación igualmente desplegada por la Alcaldía de Santiago de Cali.

Todo lo anterior, teniendo en cuenta que se afirma en la demanda que la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI ingresó en su momento al referido local comercial en virtud de los acuerdos pactados entre el ente territorial y los vendedores ambulantes de la zona centro de la ciudad con el objeto de ser reubicada de un lugar que ocupaba de espacio público a un lugar privado.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección A, sentencia del 12 de marzo de 2014. Radicación número: 68001-23-15-000-1998-00405-01(30648), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>5</sup> A folio 6 del expediente reposa acta de entrega del inmueble en mención.

De otra parte, los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño y su imputación a la Administración (Alcaldía de Santiago de Cali).

En cuanto al daño, debe tener el carácter de antijurídico, elemento sobre el cual el Consejo de Estado ha considerado lo que sigue<sup>6</sup>:

*“(...) El daño constituye el primer elemento o supuesto de la responsabilidad, cuya inexistencia, o falta de prueba, hace inocuo el estudio de la imputación frente a la entidad demandada; esto es, ante la ausencia de daño se torna estéril cualquier otro análisis, comoquiera que es el umbral mismo de la responsabilidad extracontractual del Estado.*

*“Así las cosas, **el daño se refiere a aquel evento en el cual se causa un detrimento o menoscabo, es decir, cuando se lesionan los intereses de una persona en cualquiera de sus órbitas, es “la ofensa o lesión de un derecho o de un bien jurídico cualquiera”**” (...)*

*“(...) es pertinente señalar, que la constatación de éste no es suficiente para que se proceda a su indemnización; en efecto, el daño debe ser cualificado para que sea relevante en el mundo jurídico, por ello la Constitución Política en el artículo 90 señala que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas (...)”. (Se resalta).*

Sobre la antijuridicidad del daño, esta misma providencia puntualizó:

*“(...) La antijuridicidad<sup>8</sup> se refiere a aquello que no se tiene la obligación de padecer, al evento que es “contrario a derecho”<sup>9</sup>, “es la contradicción entre la conducta del sujeto y el ordenamiento jurídico aprehendido en su totalidad”<sup>10</sup>, ello se refiere a que se desconozca cualquier disposición normativa del compendio normativo, sin importar la materia o la rama del derecho que se vulnera, puesto que la transgresión a cualquiera de ellas, genera la antijuridicidad del daño”<sup>11</sup>.*

*“En ese orden, la antijuridicidad puede ser estudiada en el plano formal y en el material: el primero de ellos se evidencia con la simple constatación de la vulneración a una norma jurídica, y el segundo se refiere a la lesión que se produce con esa vulneración, en los derechos de un tercero”<sup>12</sup>, aspectos que deben estar presentes para que el daño sea indemnizable.*

*“Sin embargo, es preciso señalar que no sólo es antijurídico el daño cuando se vulnera una norma jurídica, sino también aquel que atenta contra un bien jurídicamente protegido, en palabras de Roberto Vásquez Ferreyra, “la antijuridicidad supone una contradicción con el ordenamiento, comprensivo éste de las leyes, las costumbres, los principios jurídicos estrictos dimanantes del*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia del 10 de septiembre de 2014. Radicación número: 05001-23-31-000-1991-06952-01(29590), C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>7</sup> ORGAZ Alfredo. El daño resarcible. 2ª Edición. Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires. Pág. 36. En ese mismo sentido VÁSQUEZ Ferreira Roberto en su obra Responsabilidad por daños. Ed. Depalma, Buenos Aires. Pág. 174 lo definió así: “El daño es la lesión a un interés jurídico.”

<sup>8</sup> Término que ha sido aceptado por un sector de la doctrina como sinónimo de injusto, y en ciertos eventos de ilícito.

<sup>9</sup> BUSTOS Lago José Manuel, Ob. cit. Pág. 45.

<sup>10</sup> Nota del original: “Cfr. BUERES, A. J.: <<El daño injusto y la licitud>> op. Cit., p. 149. En el mismo sentido, entre otros, RODRIGUEZ MOURULLO, G.: Derecho Penal. Parte General, op cit., p. 343: <<Para la determinación de la antijuridicidad resulta decisivo el ordenamiento jurídico en su conjunto>>”. BUSTOS Lago José Manuel. Ob. cit. Pág. 50.

<sup>11</sup> Sobre el concepto de daño antijurídico resulta ilustrativo, la breve reseña que sobre el mismo presentó, VÁSQUEZ Ferreira Roberto. Ob. cit. Pág. 128.: “En una primera aproximación, Compagnucci de Caso define a la antijuridicidad como “el acto contrario a derecho, considerado este último concepto como una concepción totalizadora del plexo normativo.”

“Gschnitzer entiende por antijuridicidad “una infracción de una norma, ley, contrato, ya norma expresa, ya atentado a la finalidad que la norma persiga o lesiones principios superiores”.

“En el campo penal, Mezger define la antijuridicidad –injusto- como el juicio impersonal- objetivo sobre la contradicción existente entre el hecho y el ordenamiento jurídico.”

<sup>12</sup> BUSTOS Lago José Manuel. Ob. Cit. Pág. 51 a 52.

*sistema y hasta las reglas del orden natural. En esta formulación amplia caben los atentados al orden público, las buenas costumbres, la buena fe, los principios generales del derecho y hasta el ejercicio abusivo de los derechos (...)*<sup>13,14</sup>.

En síntesis, el daño objeto de reparación se configura cuando **i)** tiene el carácter de antijurídico, **ii)** se trasgrede un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento, y **iii)** posee una connotación cierta, valga decir, que se pueda apreciar materialmente y no sea un simple supuesto.

Así las cosas, existe responsabilidad estatal cuando se configura un daño de carácter antijurídico, atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio y una vez verificada la ocurrencia de un daño de esta índole, surge el deber de indemnizarlo plenamente, siempre y cuando este sea imputable al Estado; resarcimiento que debe ser proporcional al daño sufrido.

Sobre la imputabilidad, basta mencionar que se trata del componente que permite atribuir jurídicamente un daño a un sujeto determinado, que en el caso concreto, la parte demandante lo atribuye, según ha quedado expuesto al Municipio de Santiago de Cali.

### **6.3.2. ANÁLISIS DEL ACERVO PROBATORIO**

El Despacho, en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal, reconocerá valor probatorio a la prueba documental que fue aportada con la demanda por la parte actora, y que surtidas las etapas de contradicción, no fueron cuestionadas en su veracidad por los demás sujetos procesales<sup>15</sup>.

De igual forma se dará valor probatorio a los testimonios recepcionados a las señoras ANA CECILIA ZULETA y MARISOL CAICEDO, los cuales se encuentran registrados en el disco compacto visible a folio 133 del cuaderno principal.

### **6.3.3. SITUACIONES PROBADAS**

<sup>13</sup> Nota del original: “así lo expusimos en nuestra obra *La obligación de seguridad en la responsabilidad civil y ley de contrato de trabajo*, ED. Vélez Sarsfield, Rosario, 1988, p.67. Ver también Alberto Bueres en *El daño injusto y la licitud...*, ob. cit., p. 149, y Omar Barbero, *Daños y perjuicios derivados del divorcio*, Edit. Astrea, Bs. As., 1977, p. 106.”

<sup>14</sup> VÁZQUEZ Ferreira Roberto. Ob. cit. Pág. 131.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022).

Del material probatorio recaudado se puede establecer que en el presente asunto se encuentra probado lo siguiente:

- Mediante Escritura Pública N° 10111 de 14 de diciembre de 1995<sup>16</sup>, se constituyó una sociedad anónima de economía mixta originada en lo previsto en el Acuerdo 09 de diciembre 13 de 1994 del Concejo de Cali<sup>17</sup>, que autoriza tal constitución al Alcalde Municipal de Santiago de Cali, con la cual se propende por la organización y formalización gradual de los vendedores ambulantes y estacionarios; llevando a cabo actividades que conlleven el reordenamiento físico de la ciudad estimulando el trabajo en condiciones dignas, en cumplimiento de lo previsto en la ley y reglamentos, con carácter de anónima y mixta de capital público inferior al 50%, denominada AIREAR URBANO S.A. El objeto de la sociedad fue el de la construcción de un centro comercial en la ciudad de Cali y en el desarrollo de este objeto podía desarrollar las siguientes actividades<sup>18</sup>:

*“(...) 1) CONSTRUIR CENTROS URBANÍSTICOS Y COMERCIALES PARA LA REUBICACIÓN DE VENDEDORES AMBULANTES, ESTACIONARIOS Y VEHICULARES. 2) PARTICIPAR EN OTROS TIPOS DE SOCIEDADES. 3) COORDINAR, APOYAR Y EJECUTAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA VENDEDORES AMBULANTES Y ESTACIONARIOS. 4) COORDINAR, APOYAR Y EJECUTAR PROGRAMAS DE CRÉDITO. 5) TRABAJAR CON OTRAS INSTITUCIONES PRIVADAS, ESTATALES, REGIONALES, NACIONALES O EXTRANJERAS, CUYOS OBJETIVOS Y PROGRAMAS COINCIDAN CON LOS DE LA SOCIEDAD. 6) ORGANIZAR Y EJECUTAR ACTIVIDADES Y PROGRAMAS TENDIENTES AL MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO, DANDO PRIORIDAD A LOS ASPECTOS DE AMOBLAMIENTO URBANO, SEÑALIZACIÓN, ASEO, Y 7) TODOS LOS DEMÁS ACTOS ACORDES. PARÁGRAFO: PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS LA SOCIEDAD PODRÁ ADQUIRIR, A CUALQUIER TÍTULO TODA CLASE DE BIENES, MUEBLES O INMUEBLES, ENAJENARLOS O GRAVARLOS Y LIMITAR SU DOMINIO, TENERLOS, POSEERLOS O ENTREGARLOS A TÍTULO PRENDARIO O EN ARRENDAMIENTO; GIRAR, EXTENDER, PROTESTAR, ENDOSAR, ACEPTAR, TODA CLASE DE TÍTULOS VALORES Y EN GENERAL REALIZAR TODA CLASE DE ACTIVIDADES NEGOCIABLES Y ACEPTAR O CEDER CRÉDITOS, RENOVAR OBLIGACIONES, DESIGNAR APODERADOS JUDICIALES, TRANSIGIR O COMPROMETERSE EN LOS ASUNTOS EN QUE PUEDA TENER INTERÉS LA SOCIEDAD Y, EN GENERAL, PODRÁ ESTA CELEBRAR TODA CLASE DE ACTOS O CONTRATOS U OPERACIONES FINANCIERAS AUTORIZADOS POR LA LEY, QUE LE PERMITAN OBTENER LOS FONDOS U OTROS ACTIVOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO CABAL DE SUS ACTIVIDADES (...)”.*

- El Municipio de Santiago de Cali canceló las acciones suscritas, entregando tres (3) lotes de terreno, aporte que representa el 49% de las acciones<sup>19</sup>.
- El Municipio de Santiago de Cali inició programas de recuperación del espacio público entre los años 1998 y 1999, expidiendo para ello la

<sup>16</sup> Folios 20 al 42 Cuaderno No. 1

<sup>17</sup> La Escritura Pública No. 10.111 de diciembre 14 de 1995 de la Notaría 10ª de Cali, cita apartes del Acuerdo 09 de diciembre 13 de 1994, del Concejo Municipal de Cali, cuyo texto completo puede ser consultado en la página de la Alcaldía link: <http://www.concejodecali.gov.co/publicaciones.php?id=42034>

<sup>18</sup> Folios 21 frente y vuelto y 22 frente.

<sup>19</sup> Folios 22 y 23 frente y vuelto.

Resolución 194 de 1999, a través de la cual facultó a la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad para retirar a los vendedores ambulantes y demoler los módulos ubicados en el espacio público objeto de recuperación, previa declaratoria de terminación de los convenios administrativos de usufructo no gratuito que existían entre los vendedores y la Administración Central. Tal acto administrativo igualmente procuró la reubicación de los vendedores ambulantes afectados, determinando como sitios para ello, entre otros: el Parque Comercial Ciudad de Cali I, ubicado en la carrera 10 entre calles 13 y 13 bis y el Parque Comercial Ciudad de Cali II, ubicado en la carrera 10 entre calles 13 bis y 14, razón por la cual fue creada la sociedad AIREAR URBANO S.A.<sup>20</sup>.

- Mediante Acta de Acuerdo suscrita el 1 de octubre de 1999 por los integrantes de la mesa de concertación conformada por delegados de la Administración Municipal de Santiago de Cali, del Ministerio Público y siete (7) representantes de los vendedores ambulantes de los sectores recuperar, se fijaron las pautas para la reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios que se encuentren en las condiciones señaladas<sup>21</sup>.
- En reunión de la mesa de concertación antes indicada, llevada a cabo el 2 de noviembre de 1999, se acordaron las condiciones bajo las cuales los vendedores informales ubicados en la calle 13 y carrera 8 del centro de Cali, aceptan su traslado al PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI II el 8 de enero de 2000<sup>22</sup>.
- Copia del documento final de los acuerdos a que llegaron entre los vendedores estacionarios, ambulantes y el Gobierno Municipal de Santiago de Cali<sup>23</sup>, con el aval de la Comisión Accidental del Concejo Municipal y la Personería Municipal, el cual contiene el siguiente enunciado:

*“GARANTIAS SOCIALES*

1. *Capacitación para los comerciantes informales reubicados.*
2. *Asistencia logística durante los primero seis (6) meses, para conformación de juntas directivas de los parques comerciales y organización de cooperativas.*
3. (...)

<sup>20</sup> El contenido de la Resolución 194 de 1999 puede ser consultado en la página web de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el link: [http://www.cali.gov.co/publicaciones/consulta\\_de\\_decretos\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/consulta_de_decretos_pub)

<sup>21</sup> Folios 13 -15 del Cuaderno No. 1.

<sup>22</sup> Folios 16 y 17 del Cuaderno No. 1.

<sup>23</sup> Folios 18 y 19 Cuaderno No. 1

4. *El Gobierno Municipal se compromete a impulsar y facilitar la encuesta para afiliación al SISBEN para ingresar al Sistema de Seguridad Social.*
5. (...)

#### “GARANTÍAS LABORALES

1. **Ser propietario de su lugar de trabajo.**
2. *Gestionar para lograr amplios plazos de financiación.*
3. *Exoneraciones del 50% del valor anual del Impuesto Predial Unificado y del 90% de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por el término de 10 años.*

#### GARANTÍAS COMERCIALES

1. *Ubicación de los Parques Comerciales dentro del mismo entorno comercial.*
2. *Diseño arquitectónico que garantice igualdad de condiciones en la actividad comercial.*
3. *El Gobierno Municipal, se compromete oficialmente mediante una cláusula a no dejar ocupar nuevamente el espacio recuperado.*
4. *Los lotes y/o sobrantes de la Carrera 10 entre Calle 15 y 25, el Gobierno lo entregará pavimentado, con servicios públicos y baterías sanitarias, con el compromiso que en un futuro se pueda construir el Parque Comercial Ciudad de Cali III, sino está terminado no habrá traslado, incluyendo el Parque Comercial Ciudad de Cali II.*
5. **El gobierno municipal se compromete a recuperar y vigilar la zona donde va a reubicar los vendedores en los sectores de la Cra. 10 entre calle 13 y 14, y la Cra. 10 entre calle 15 y 25 Ya (sic) que es zona altamente insegura y de mucha basura.**
6. *El Gobierno Municipal se compromete a darle un 10% de descuento sobre el precio de los módulos y el canon de arrendamiento a los vendedores de la tercera edad (hombres mayores de 60 años y mujeres mayores de 55 años).*
7. *El Gobierno se comprometa a prestar maquinaria y el material logístico para el traslado de los vendedores a su nuevo sitio de trabajo.*
8. *El Gobierno Municipal se comprometa a impulsar en el Concejo Municipal la creación de un fondo para subsidiar aquellos vendedores que demuestren no están en condiciones de cancelar un local en los diferentes proyectos de reubicación existente o futuros, el proyecto será presentado por la Asociación de Vendedores Informales.*
9. *El Gobierno se compromete a gerenciar los futuros proyectos para reubicar los vendedores ambulantes.*
10. *El Gobierno no podría desalojar a los vendedores de los otros sectores hasta que haya conseguido las soluciones concertadas con los representantes de los comerciantes informales.*
11. *Los dineros cancelados por el canon de arrendamiento deberán pagarse en Tesorería Municipal.*
12. *El contrato de arrendamiento llevará la firma del Alcalde o su representante y la del vendedor informal.*
13. *El Gobierno dará apoyo en publicidad y propaganda para el traslado de los vendedores informales al Parque Comercial Ciudad de Cali II y en los lotes de la carrera 10.*
14. *La reubicación de los vendedores informales se hará en condiciones dignas, con sabiduría, justicia y en paz, tal como quedó consignado en el acta No 3 del 29 de mayo de 1999, firmado y aprobado en la Mesa de Concertación.*
15. **El Gobierno se compromete a respetar todas las garantías al propietario del local, porque el vendedor informar se convertirá en vendedor formal y se le debe crear una conciencia.**
16. *Todas las propuestas aceptadas y aprobadas por consenso en la mesa de concertación que aparece en las Actas firmadas que hacen parte del convenio del 2 de noviembre de 1999, serán compromisos a cumplir por las partes.*
17. *Se aceptan todas las garantías de Ley, para los vendedores que se reubiquen en el Parque Comercial Ciudad de Cali II.*
18. *Respetamos los Derechos Constitucionales consignados en la Carta Magna Artículo 13 de la Constitución Nacional”.*

(Negrilla fuera de texto)

- Que mediante aviso público, en su momento el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali, señor RICARDO HERNANDO COBO LLOREDA informó a los vendedores ambulantes y/o estacionarios ubicados en la zona centro de la ciudad que mediante Decreto Municipal N° 194 de marzo 19 de 1999 se ordenó la recuperación del espacio público y se concedieron facultades a una Secretaría de Despacho para proceder a recuperar el mismo; invitando a los afectados a adelantar los trámites necesarios para adquirir un módulo (local) en el Parque Comercial “Ciudad de Cali I y II”; informando que la fecha límite para adquirirlo sería mayo 14 de 1999<sup>24</sup>.
- Que a través de diversos acuerdos celebrados entre la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali, la sociedad AIREAR URBANO S. A. y los vendedores estacionarios y/o ambulantes se determinaron las condiciones básicas para acceder a la reubicación, manifestando que los locales destinados para ello podrían ser arrendados o comprados según la voluntad de la persona reubicada<sup>25</sup>.
- Igualmente, se probó que en diciembre 1 de 1997, entre la sociedad AIREAR URBANO S. A. y la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI se celebró contrato de promesa de compraventa sobre el local comercial N° 203 del Parque Comercial Ciudad de Cali I<sup>26</sup>, .
- Se acreditó que el referido local fue entregado a la demandante el 9 de diciembre de 1997<sup>27</sup>.
- En certificado expedido por la Cámara de Comercio de Cali con fecha noviembre 25 de noviembre de 2010, se indica que mediante auto N° 440-010594 del 13 de junio de 2003, inscrito en Cámara de Comercio el 4 de julio de 2003 bajo el N° 22 del libro III, la Superintendencia de Sociedades, **decretó la apertura al trámite de liquidación obligatoria de los bienes que conformaban el patrimonio de Airear Urbano S.A.**, asimismo se decretó el embargo del establecimiento de comercio Airear Urbano S.A.<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Folio 12 Cuaderno No. 1

Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.

<sup>25</sup> Folios 13 al 19 Cuaderno No. 1

<sup>26</sup> Folios 4 al 11 Cuaderno No. 1

<sup>27</sup> Folio 6 Cuaderno No. 1

<sup>28</sup> Folios 43 y 44 Cuaderno No. 1

- Del contrato de promesa de compraventa referido previamente se extrae que AIREAR URBANO S.A. era propietaria del local comercial No. 203 prometido en venta a la señora TULIA ALFONSO DE ECEHVERRI, situado en el PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I<sup>29</sup>, que estaba siendo construido por dicha Sociedad a expensas propias sobre los lotes de terreno que el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI aportó a través de Escritura Pública No. 10.114 de diciembre 14 de 1995 de la Notaría Décima de Cali, lotes que posteriormente fueron englobados mediante Escritura Pública número 5712 de octubre 31 1997 corrida en la Notaría Novena del Círculo de Cali<sup>30</sup> bajo los números de matrícula inmobiliaria 370 – 0142016, 370 – 088049 y 370 – 257825 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
- En audiencia de pruebas celebrada en agosto 30 de 2016<sup>31</sup>, declaró la señora ANA CECILIA ZULETA MOLINA, quien refirió que hace seis años falleció la señora TULIA ALFONSO, madre de la señora BEATRIZ ECHEVERRI DE CAICEDO; ellas tenían un local comercial en el Parque Comercial Ciudad de Cali y a mediados de octubre del año en que falleció la señora TULIA, no recuerda bien la fecha, fueron desalojados.

Al otro día, prosigue la declarante, doña BEATRIZ fue a trabajar y ya no había nada en su local, éste se encontraba vacío. No sabe que intervención tuvo el Municipio de Cali en ese desalojo. Después del desalojo, a la señora Beatriz le toco trabajar por días vendiendo toallas, ropa y medias en la calle, pero ya no era lo mismo, no tenía la misma estabilidad laboral. Actualmente sigue vendiendo mercancía por días. Debido a eso sufrió una crisis nerviosa, bajo de peso, no volvió al grupo de la tercera edad. No tiene conocimiento de la negociación del local comercial entre la señora TULIA ALFONSO y AIREAR URBANO.

- En la misma audiencia de pruebas<sup>32</sup> declaró la señora MARISOL CAICEDO ECHEVERRI quien depuso que su abuela TULIA ALFONSO trabajó hace 30 años vendiendo ropa usada con su madre BEATRIZ ECHEVERRI. Su abuela falleció en año 2010 y su madre siguió trabajando vendiendo ropa usada en el local 203 del Parque Comercial Ciudad de Cali I hasta octubre de ese año que fue desalojada, no recuerda el día. Se acuerda de esa fecha porque su mamá iba comprar los disfraces para esa época. Al otro

<sup>29</sup> Clausula primera del Contrato de Promesa de Compraventa, folio 7 cuaderno principal.

<sup>30</sup> Clausula segunda del Contrato de Promesa de Compraventa, folio 8 y 9 del cuaderno principal.

<sup>31</sup> Folios 130 al 132 y cd visible a folio 133

<sup>32</sup> Folios 130 al 132 y cd visible a folio 132

día del desalojo le habían quitado todo, por lo que le toco salir a vender ambulante cositas así (sic).

Su mamá está mal económica y anímicamente y sufre depresión. Al otro día del desalojo hubo una revuelta y a su mamá le pegaron con una piedra. No se acuerda si hubo intervención de la Alcaldía. Afirma la testigo que el local se lo donaron a su abuela por trabajar muchos años como vendedora ambulante. No le consta que el Municipio tenga algún tipo de deuda respecto del local. Su mamá se vio perjudicada porque ya no ganaba lo mismo y le tocó salir a trabajar como vendedor ambulante, lo cual no era permitido.

- En el hecho noveno de la demanda se señala que el 21 de octubre de 2010, la demandante fue desalojada del local comercial 203 del Parque Comercial Ciudad de Cali I, junto con otros vendedores<sup>33</sup>.

Los hechos relacionados con relación a la fecha del desalojo del inmueble fueron aceptados por la entidad demandada en la contestación de la demanda, por cuanto al referirse al mismo manifestó que en dicha fecha se realizó la entrega de los locales rematados dentro del proceso de liquidación de la Sociedad AIREAR URBANO S. A. en liquidación obligatoria; y, segundo, porque al sustentar la excepción de cosa juzgada propuesta, manifestó que los arrendatarios y promitentes compradores de los locales comerciales del Parque Comercial CIUDAD DE CALI, presentaron acción de grupo pretendiendo el resarcimiento de los perjuicios causados por eventual vulneración a sus derechos con el desalojo que tuvo lugar por parte de la Policía Nacional de octubre 21 de 2010<sup>34</sup>.

- Copia de registro de defunción de la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, donde consta que ésta fallecido el 18 de junio de 2010<sup>35</sup>.
- Copia de copia auténtica de registro civil de nacimiento de la señora BEATRIZ ECHEVERRI ALFONSO<sup>36</sup>.

## 7. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

Del enunciado del material probatorio, se puede establecer:

---

<sup>33</sup> Folio 53 del Cuaderno No. 1

<sup>34</sup> Folios 81 y 83 Cuaderno No. 1

<sup>35</sup> Folio 2 Cuaderno No. 1

<sup>36</sup> Folio 3 Cuaderno No. 1

A mediados de los años 90, la Administración Central del Municipio de Cali inició las labores tendientes a recuperar el espacio público de la zona centro de la ciudad que había sido ocupado por diversos vendedores ambulantes y estacionarios, algunos de los cuales con anterioridad habían suscrito convenios de usufructo no gratuito con el municipio que les permitieron desarrollar su actividad mercantil en las calles de la ciudad.

En razón a lo anterior el Concejo Municipal de dicho Ente Territorial mediante el Acuerdo 09 de 1994 autorizó al Alcalde para crear una sociedad de economía mixta con el único propósito de recuperar el espacio público de la ciudad y reubicar a los vendedores informales que fuesen desalojados de la zona centro de la ciudad y cumpliesen unos requisitos para ello.

La mencionada sociedad, fue creada el 14 de diciembre de 1995 bajo el nombre de Airear Urbano S.A., cuyos socios mayoritarios eran el Municipio de Santiago y PROCENTRO con una participación accionaria del 49% y 42%, respectivamente. El aporte que el Municipio hizo a la sociedad consistió en el traspaso de tres (3) lotes de terreno, sobre los cuales se construyeron los Parques Comerciales Ciudad de Cali I y II<sup>37</sup>.

Es así como en virtud de diversas mesas de concertación realizadas entre el Municipio de Santiago de Cali, Airear Urbano S.A. y los vendedores informales y la participación de Personería Municipal de Santiago de Cali, se acordó que debían desalojarse de la zona centro de la ciudad (entre los que se encontraba la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, se pactó la reubicación de estos en los Parques Comerciales antes mencionados.

Los referidos parques comerciales poseían varios locales comerciales que fueron ofrecidos a los vendedores informales desalojados de la zona centro, en calidad de arrendamiento o venta, según lo escogiesen, pactando para ello diversas prerrogativas comerciales, económicas, contractuales, tributarias y laborales en favor de quienes fueran reubicados.

Dentro de las garantías sociales, se destaca la de capacitación y la asistencia logística durante los primeros seis meses, para conformación de juntas directivas de los parques comerciales y organización de cooperativas. En cuanto a los garantías comerciales el Municipio de Santiago de Cali se comprometió, entre

---

<sup>37</sup> Folios 22 y 23 frente y vuelto.

otros, a: (i) recuperar y vigilar la zona de ubicación de los centros comerciales; (ii) a dar un descuento del 10% sobre el precio de los módulos (locales) y el canon de arrendamiento a los vendedores de la tercera edad; (iii) a impulsar en el Concejo Municipal la creación de un fondo para subsidiar aquellos vendedores que demuestren no estar en condiciones de cancelar un local en los diferentes proyectos de reubicación, previo proyecto presentado por la Asociación de Vendedores Informales; (iv) que los contratos de arrendamiento llevaran la firma del Alcalde o su representante y la del vendedor informal, y que el canon de arrendamiento se cancelara en Tesorería Municipal; y (v) que la reubicación se haga en condiciones dignas, con sabiduría, justicia y en paz<sup>38</sup>.

Habida cuenta de las garantías ofrecidas en su momento, la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI (q.e.p.d.) optó por aceptar la promesa de compraventa de uno de los locales del PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I –PROPIEDAD HORIZONTAL, que estaba en construcción<sup>39</sup>, por lo que el 1 de diciembre de 1997, ésta y la sociedad AIREAR URBANO S. A. celebraron contrato de promesa de compraventa sobre el local N° 203, en cuya cláusula tercera se pactó un precio total de \$4.500.000, con cargo al Municipio el 50 % y a CORCENTRO el 50 % restante, pagaderos así:

**“TERCERO: PRECIO:** *El precio que se obliga a pagar El (LA –LOS) Promitente (s) COMPRADOR (A- ES), por el (los) inmueble (s) objeto de esta promesa, lo constituye la suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE que EL (LA – LOS) PROMITENTE (S) COMPRADOR (ES) pagará (n) así EL 50% QUE ES LA SUMA DE DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$ 2.250.000.00), LOS CUALES PAGARA EL MUNICIPIO CON LA AFECTACIÓN DEL LOTE UBICADO EN LA CARRERA 10 ENTRE CALLES 13 A Y 14, POR CONCEPTO DEL 40% DE RECONOCIMIENTO POR HABER OCUPADO EL LOTE MENCIONADO POR TREINTA AÑOS Y EL DIEZ % (10%) POR SER DE LA TERCERA EDAD Y EL 50% RESTANTE QUE ES LA SUMA DE DOS MILLONES CIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 2.250.000.00), QUE PAGARÁ LA CORPORACIÓN PROMOTORA DEL CENTRO –PROCENTRO CON RECURSOS DEL SECTOR PRIVADO”.*

En la demanda se afirma que la señora TULIA ALFONSO cumplió con suscribir la documentación requerida a efectos el precio pactado y que lo único que estaba pendiente era suscribir la respectiva escritura pública que la acreditara como titular del derecho de dominio de su local comercial<sup>40</sup>.

En la cláusula quinta del aludido contrato, se acordó que tanto la promitente vendedora como la promitente compradora se obligaban a otorgar la correspondiente escritura pública de compraventa el 15 de julio de 1998 en la Notaria Novena del Círculo de Cali a las 10:00 a.m.

<sup>38</sup> Folios 18 y 19 cuaderno principal.

<sup>39</sup> Información contenida en el contrato de promesa de compraventa (folios 7-11 c. 1)

<sup>40</sup> Hechos cuarto y séptimo de la demanda –folios 52 y 53 cuaderno 1.

Así mismo, se dijo en la cláusula octava que (i) los gastos notariales de la compraventa serían pagados por partes iguales, (ii) los gastos notariales de la hipoteca serían cancelados por la promitente compradora, y (iii) los gastos correspondientes a la boleta fiscal y el registro de la Escritura Pública de Compraventa corrían por cuenta de la promitente compradora<sup>41</sup>.

En punto al tema, conviene precisar que en la promesa de compraventa se dice que el inmueble objeto del contrato se encuentra libre de todo gravamen, condición resolutoria y limitaciones al derecho de dominio, tales como embargos, arrendamientos por escritura pública, patrimonio de familia, anticresis, usufructo, demandas civiles, pacto con reserva de dominio, excepto hipoteca constituida mediante Escritura Pública No. 5712 de 31 de octubre de 1997, de la Notaría Novena del Círculo de Cali<sup>42</sup>, al margen de que la adquirente no tuviera deuda alguna de cara al precio acordado, en cuanto según el mismo contrato de promesa de compraventa, sólo le correspondía pagar el cincuenta por ciento de los gastos notariales de la compraventa y el cien por ciento de los gastos correspondiente a la boleta fiscal y al registro de la escritura pública respectiva.

El local comercial N° 203 fue efectivamente entregado a la señora TULIA el 9 de diciembre de 1997<sup>43</sup>, pero en junio 13 de 2003 la Superintendencia de Sociedades decretó la apertura del trámite de liquidación obligatoria de los bienes que conformaban el patrimonio de AIREAR URBANO S.A.<sup>44</sup>, entre los cuales (de no haber sido formalizada la venta) se encontraría el inmueble prometido en venta a la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, ubicado en el PARQUE COMERCIAL CIUDAD DE CALI I, esto es, los tramites de escrituración y registro que sustentan la transferencia del derecho de dominio en cabeza de otra persona.

En este punto, es dable precisar que al proceso no se allegó prueba que de certeza acerca de las razones por las cuales, si en el contrato de promesa de compraventa celebrado entre AIREAR URBANO S. A. y la madre de la demandante se pactó como fecha de escrituración del local el día 15 de julio de 1998, al momento de la inscripción de la apertura del trámite de liquidación obligatoria de la sociedad –julio 4 de 2003-, no se había realizado tal diligencia, ni tampoco por qué no se hizo con posterioridad a tal fecha.

---

<sup>41</sup> Folios 9 y 10 Cuaderno 1.

<sup>42</sup> Folio 9 Cuaderno No. 1

<sup>43</sup> Folio 6 del cuaderno 1.

<sup>44</sup> Folio 43 del cuaderno 1.

Sobre el particular, la demandante aduce que la escritura de compraventa no se otorgó por culpa de AIREAR URBANO, pues su madre cumplió la totalidad de los requisitos formales que se pactaron, para obtener la titularidad del derecho de dominio del referido local. Cumplió hasta que dicha sociedad tuvo abierta sus instalaciones, pues después no quisieron seguir atendiendo argumentando inconvenientes administrativos, hasta que finalmente cerró sus instalaciones.

Aunque la parte actora, sin precisar fechas, manifiesta que no se pudo suscribir la escritura de compraventa porque AIRERAR URBANO S.A. cerró sus instalaciones, se observa en el certificado emitido por la Cámara de Comercio de Cali que en diciembre 21 de 2001 la Asamblea de Accionistas de esa Sociedad nombró como revisor fiscal principal a la señora MARTHA LUCÍA HERRERA OREJUELA. Igualmente se constata en dicho documento que a través de auto No. 440-010594 de junio 13 de 2003, inscrito en la Cámara de Comercio en julio 4 de 2003, la Superintendencia de Sociedades nombró como liquidador al señor GERMÁN RINCÓN HERRERA<sup>45</sup>, quien en tal virtud asumió la representación legal de AIREAR URBANO S.A. y demás funciones enlistadas en el artículo 166 de la Ley 222 de 1995, entre ellas, la señalada en el numeral 15 ibídem:

*“15. Intentar con autorización de la junta asesora, todas las acciones necesarias para la conservación y reintegración de los bienes que conforman el patrimonio a liquidar, **lo mismo que atender y resolver las solicitudes de restitución de los bienes que deban separarse del mismo patrimonio**”. (Negrilla y subrayas son del Juzgado).”*

No se allegó prueba de solicitud o requerimiento efectuado por la demandante o su progenitora, encaminado a que el Liquidador de AIREAR URBANO S.A., le confiriera la posibilidad de devolver el inmueble o previamente o con posterioridad a su intervención otorgara la escritura pública de compraventa del local y separara el mismo del patrimonio de dicha Sociedad. Tampoco se evidencia solicitud de trámite ante el liquidador designado por la Superintendencia de Sociedades o de queja ante ésta por presunto incumplimiento del Liquidador de sus obligaciones legales.

Si conforme se indicó en el acápite de “HECHOS PROBADOS”, en octubre 21 de 2010 la demandante fue desalojada del local mencionado en virtud de la adjudicación a un tercero realizada dentro del proceso de liquidación obligatoria

---

<sup>45</sup> Folio 43 frente y vuelto del cuaderno principal.

adelantado por la Superintendencia de Sociedades contra AIREAR URBANO S. A., se debe tener presente que el artículo 95 de la Ley 222 de 1995<sup>46</sup>, establece:

*“Mediante la liquidación obligatoria se realizarán [enajenarán] los bienes del deudor, para atender en forma ordenada el pago de las obligaciones a su cargo”*

No se menciona dentro del proceso, ni dentro del material allegado al mismo, quien era el acreedor o acreedores de la sociedad que entró en liquidación, no obstante se debe considerar al respecto el texto del artículo 515 del Código de Comercio, que establece que:

*“Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”.*

Por tanto, el probable acreedor o acreedores de la sociedad, estaban en capacidad de acuerdo con el trámite liquidatorio, a beneficiarse del pago de los inmuebles de la respectiva sociedad.

Así las cosas, acorde con la descripción del medio de prueba en cita, se permite colegir que el local comercial y el centro comercial en comento quedaron afectados por la liquidación obligatoria de bienes que conformaban el patrimonio de AIREAR URBANO S.A., por cuanto ambos bienes eran propiedad de ésta y aunque existía una promesa de compraventa del local comercial suscrita con anterioridad a la apertura del proceso liquidatorio, nunca se hizo la transferencia del dominio de ese bien a la promitente compradora y de todas formas sobre el inmueble además pesaba una hipoteca cuyo acreedor tampoco fue descrito al momento de suscribir la promesa de compraventa.

Teniendo en cuenta lo expuesto por los testigos que concurrieron al proceso y lo afirmado en la contestación de la demanda, se puede concluir que evidentemente en octubre 21 de 2010 se adelantó diligencia de desalojo de personas ocupantes de bienes inmuebles del Parque Comercial Ciudad de Cali I, entre ellos, el No. 203 que poseía la señora TULIA ALFONDO DE ECHEVERRI.

Aunque se afirma que ello probablemente obedeció a diligencia de secuestro de los inmuebles llevado a cabo dentro del trámite del proceso de Liquidación de la Sociedad AIREAR URBANO S. A., el Juzgado aclara que al proceso no se allegó

---

<sup>46</sup> “Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones”.

prueba que permita acreditar por qué ocurrió tal desalojo y qué ocurrió con posterioridad, ya que la copia del certificado de existencia y representación legal de la sociedad adjunta con la demanda es de fecha noviembre de 2010<sup>47</sup>.

Es decir, el medio de prueba en cita permite colegir que el local comercial y el Centro Comercial en comento, quedaron afectados por la liquidación obligatoria de bienes que conformaban el patrimonio de AIREAR URBANO S.A., que incluía a aquellos bienes, por cuanto ambos bienes eran propiedad de ésta y aunque existía una promesa de compraventa del local comercial suscrita con anterioridad a la apertura del proceso liquidatorio, no aparece evidencia de la realización de la transferencia del dominio de ese bien a la promitente compradora.

La parte demandante no aportó copia del proceso liquidatorio que tramitó la Superintendencia de Sociedades contra AIRERAR URBANO S.A., ni solicitó la práctica de esta prueba; por tanto, se desconoce si el crédito de la señora ALFONSO DE ECHEVERRI fue graduado y calificado dentro del mismo, en su condición de acreedora con sustento en la misma promesa de compraventa y con valor cancelado totalmente pero pendiente de escritura pública y registro.

Hasta aquí la conclusión desde el punto de vista de análisis del material probatorio.

Volviendo entonces al tema de si los hechos generan o no la responsabilidad reclamada al Municipio de Santiago de CALI, se reitera entonces que la señora BEATRIZ ECHEVERRI DE CAICEDO, debido a los presuntos perjuicios ocasionados a su señora madre TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, por su actitud omisiva respecto a los sucesos que desembocaron en el desalojo y en la pérdida de los derechos que les asistía respecto del local comercial entregado a aquella, en cuanto no obstante ser la gestora del proceso de reubicación de los vendedores informales en tal sitio, se mantuvo al margen de la situación, permitiendo que fueran nuevamente desalojados del sitio de reubicación, el régimen aplicable es el de falla del servicio, en el cual debe la parte actora demostrar los elementos de la responsabilidad propios de este régimen, como son:

- i) La existencia de un daño antijurídico que configure la lesión o perturbación de un bien jurídicamente protegido;

---

<sup>47</sup> Folio 44

- ii) Un hecho que configure una falla del servicio de la entidad, sea por retardo, irregularidad, ineficacia, omisión o ausencia del mismo y
- iii) El nexo causal entre el hecho dañoso y la falla o la falta del servicio deprecada.

Según lo expuesto, deberá el despacho analizar, uno a uno, los diferentes elementos integradores del régimen de responsabilidad a aplicar; advirtiendo desde ya, que en caso de no lograrse acreditar cualquiera de ellos, por parte del demandante, se denegarán las súplicas de la demanda, sin que se haga necesario continuar con el estudio de los restantes.

### **7.1. Daño Antijurídico**

Como ya se explicó con anterioridad, el daño antijurídico ha sido definido por la jurisprudencia del Consejo de Estado como aquel daño que se produce a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo, es decir, que no es justificado, por lo tanto, no todos los daños son susceptibles de ser indemnizados y solamente es indemnizable el daño que supere los mínimos de tolerancia de las personas en la sociedad.

En consecuencia, sólo puede entenderse como antijurídico el daño que causa un perjuicio personal y cierto a los derechos de la víctima restringido con intromisiones intolerables, esto es, que es limitado de forma tal que excede la obligación jurídica de soportarlo.

De conformidad con lo anterior, se considera que en el presente caso se configuró un daño antijurídico, ya que el material probatorio da cuenta de la calidad que ostentaba la madre de la demandante como tenedora y promitente compradora de un bien inmueble del cual fue desalojada el 21 de octubre del año 2010, por haber sido adjudicado a una tercera persona en virtud del proceso liquidatorio que enfrentó la sociedad que ostentaba su propiedad – promitente vendedora -, a pesar de que pagó el precio pactado, en tanto que el Municipio de Santiago de Cali y la Corporación Promotora del Centro (PROCENTRO) asumieron el costo del mismo, con el fin de reconocer derechos que le asistían a la demandante emanados del propio municipio, consistentes en ubicación para adelantar su venta ambulante y protección de su condición de persona de la tercera edad.

Valga decir, el daño se materializa con la pérdida del inmueble que la progenitora de la demandante explotó por casi trece años, sobre el que, si bien no ostentó la propiedad por hacer parte del patrimonio de la sociedad AIREAR URBANO S. A., si tenía gran expectativa de adquirirlo dado que el Municipio le había ofrecido a través de diversos documentos, la posibilidad de ser propietaria, y para tales efectos ostentaba además la calidad de promitente compradora del mismo, pérdida que no estaba en la obligación jurídica de soportar la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRY y que reclamaría su heredera ahora demandante BEATRÍZ ECHEVERRY DE CAICEDO.

## **7.2. Ausencia de prueba de hechos u omisiones probablemente constitutivos de falla del servicio e imputabilidad**

La demandante aduce la responsabilidad patrimonial del Municipio de SANTIAGO DE CALI por los perjuicios sufridos por su progenitora y por ella, a raíz de una presunta falla del servicio generada por no haber intervenido en su defensa, o propuesto fórmulas, alternativas o acuerdos viables que hubiesen evitado el remate de los locales comerciales, y su consecuente desalojo en octubre 21 de 2010, para ser entregado a un tercero<sup>48</sup>.

Para determinar si se configuró alguna falla del servicio por parte del Municipio de SANTIAGO DE CALI, en la forma indicada por la parte actora, el Despacho debe considerar lo siguiente:

Según el relato probatorio existe amplia evidencia en cuanto la entidad territorial demandada fue la que inició los programas de recuperación del espacio público y para ello expidió la Resolución 194 de 1999 ordenando el retiro de los vendedores ambulantes y estacionarios que se encontraban en la zona centro de la ciudad, así como la demolición de los módulos ubicados en dichos sitios, pero, igualmente, mediante el acto administrativo mencionado procuró la reubicación de las personas afectadas, esto es, vendedores informales desalojados de sus sitios de trabajo.

También existe evidencia en cuanto para la reubicación de las mencionadas personas, previa autorización del Concejo Municipal, con fecha diciembre 14 de 1995 se constituyó la sociedad de economía mixta AIREAR URBANO S.A. cuyos socios eran: **i)** el Municipio de SANTIAGO DE CALI (49 % de acciones); **ii)** la

---

<sup>48</sup> Folio 50 del expediente.

Corporación Promotora del Centro de Cali – PROCENTRO (42 % de acciones); **iii)** la Cámara de Comercio de CALI 2,8924088 %; **iv)** la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca – F.D.I. (2,8924088 %); **v)** la Fundación para un Mejor Ambiente (0,0578482 %); **vi)** la Sociedad de Mejoras Públicas de Cali (0,2313927 %)y; **vii)** la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO – Seccional Valle del Cauca (2,0246861 %)⁴⁹.

Se destaca la participación del Municipio de SANTIAGO DE CALI en un 49,0000075 % y PROCENTRO con una participación del 42,9012480 %, por cuanto se los menciona como aportantes en un 50 % cada uno, de los recursos con sustento en los cuales se cancelaría el inmueble adquirido por la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI<sup>50</sup>, aclarando además que el aporte que el Municipio hizo a la sociedad AIREAR URBANO S. A., consistió en el traspaso de tres (3) lotes de terreno, sobre los cuales se construyeron los Parques Comerciales Ciudad de Cali I y II<sup>51</sup>; al paso que el aporte de PROCENTRO consistió en realizar estudio de suelos, diseño arquitectónico, cálculos estructurales, diseños eléctrico e hidráulico, interventoría de planos, programación previa, programa previo de construcción y asesoría previa de propuestas por valor de \$156.927.417<sup>52</sup>. Lo anterior significaría que el aporte realizado por PROCENTRO era en especie, del cual se liquidaba una parte a favor de la promitente compradora, como concepto del pago de la adquisición del inmueble.

A partir del momento de la promesa de adquisición del predio, surge entonces una nueva relación entre AIREAR URBANO S. A. como promitente vendedora y la vendedora informal TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI, reubicada en el mismo inmueble como futura propietaria; en cumplimiento de la política desarrollada por el Municipio de SANTIAGO DE CALI, según Acta de Acuerdo de octubre 1 de 1999<sup>53</sup>, en cuanto el objeto social de la sociedad que actuó como promitente vendedora era el de la construcción de un Centro Comercial con el único propósito de llevar a cabo la reubicación de los vendedores ambulantes, en uno de los lotes aportados por el Municipio en el que se debía construir el Centro Comercial.

Se aclara además que si bien a otros ocupantes simplemente se los tuvo como arrendatarios ello obedeció a la condición de su derecho. En particular a la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRY, se le reconoció al momento de suscribir la

---

<sup>49</sup> Folios 20 al 41 Cuaderno No. 1

<sup>50</sup> Folio 9

<sup>51</sup> Folios 22 y 23 frente y vuelto.

<sup>52</sup> Folio 24

<sup>53</sup> Folios 13 al 15

promesa de compraventa del inmueble, su condición de persona de la tercera edad que había ocupado un espacio con autorización del Municipio de SANTIAGO DE CALI por un espacio de 30 años<sup>54</sup>.

De otra parte, al margen de que el contrato de promesa de compraventa aportado como prueba en la presente demanda no fuera suscrito por el Municipio de SANTIAGO DE CALI, sino por la representante legal de la sociedad AIREAR URBANO S. A.<sup>55</sup>, la circunstancia de que al interior de dicha sociedad se tomaran las decisiones por la mitad más uno de las acciones representadas en la Asamblea cuyo voto es el equivalente al número de acciones<sup>56</sup>, excepto que requiriera unanimidad si se tratase de transformar o fusionar la sociedad cuando imponga mayor responsabilidad a los socios; participación de la sociedad en sociedades colectivas y prescindencia de la liquidación y constitución de una nueva sociedad que continúe la empresa social, que implica unanimidad, significa que la participación del Municipio en las decisiones de la sociedad es significativa y era determinante en la medida que bastaba que uno de los socios no estuviere presente, para conformar dicha mayoría o que obtuviera el apoyo de accionista(s) con participación del 1,0000025 % si estaban todos los socios presentes; al margen de la autonomía que le asistía a AIREAR URBANO S. A. y que las decisiones sean asumidas por la Junta Directiva de la misma sociedad, teniendo en cuenta dicha participación.

En tal sentido, si el compromiso adquirido por la Alcaldía a través de la adición del Convenio del Municipio de SANTIAGO DE CALI – AIREAR URBANO S. A. y representantes de los vendedores ambulantes en la mesa de concertación<sup>57</sup>, fue entre otros el de lograr su reubicación en un sitio respecto del cual fuere su propietario, incluyendo su traslado lo lógico es que la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI obtuviera su título de propiedad y reubicación.

Del material probatorio resulta evidente que la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI obtuvo su reubicación en el Centro Comercial construido en lote aportado por el Municipio, no obstante no obtuvo o nunca se alegó al proceso la evidencia acerca de la transferencia del inmueble como propietaria por motivos que el Despacho desconoce.

---

<sup>54</sup> Folio 9

<sup>55</sup> Folios 7 al 11 Cuaderno No. 1

<sup>56</sup> Folios 29 y 30 Cuaderno No. 1

<sup>57</sup> Folios 18 y 19 Cuaderno No. 1

Tampoco se dio explicación acerca de las razones en virtud de las cuales no se suscribió la escritura pública y llevó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en la fecha acordada en la promesa de compraventa el día 15 de julio de 1988 en la Notaría 9ª del Círculo de CALI a las 10 00 a.m.<sup>58</sup> (si es que no se suscribió) o si se suscribió por qué no se llevó a cabo tal registro.

Tampoco existe evidencia certera de qué entidad y por qué causa fue desalojada del inmueble en octubre 21 de 2010, a pesar de haber ocupado el local con varios años de antelación, al margen de que aparezca inscrita la liquidación por parte de la Superintendencia de Sociedades desde julio 4 de 2010<sup>59</sup>, no se sabe en qué concluyó dicho trámite y por qué causa efectivamente se dio el desalojo y en desarrollo de qué trámite, no obstante aparece si evidencia de que el compromiso adquirido por el Municipio de SANTIAGO DE CALI de lograr la reubicación como propietarios a quienes se considerara tuvieren el derecho se cumplió al firmar dicha promesa quedando pendiente solamente la formalización de la escritura pública<sup>60</sup>.

A este respecto cabe destacar que conforme se manifestó en los hechos cuarto y séptimo de la demanda, el local de la señora TULIA ALFONSO DE ECEHEVERRY fue cancelado, lo que permite inferir que el Municipio de SANTIAGO DE CALI y PROCENTRO cumplieron con el compromiso de pagarlo en la forma que se indicó en el cláusula tercera del contrato de promesa de compraventa<sup>61</sup>. Sobre este puntual aspecto no se planteó ningún tipo de controversia ni debate probatorio en este proceso y en tal sentido debe recordarse que el capital de las sociedades anónimas se divide en acciones según lo indica el artículo 375 del Código de Comercio, y que en virtud de lo establecido en el artículo 252 ibídem se precisa:

*“(...) en las sociedades por acciones no habrá acción de los terceros contra los socios por las obligaciones sociales. Estas acciones solo podrán ejercitarse contra los liquidadores y únicamente hasta concurrencia de los activos sociales recibidos por ellos”.*

En síntesis se probó que fue reubicada en el Local 203 del Centro Comercial Ciudad de CALI No. 1 y fue desalojada del mismo en octubre 21 de 2010, desconociéndose la causa, sobre cuyo particular se reitera que la parte demandante no aportó, ni pidió que se aportara, copia del proceso liquidatorio correspondiente para conocer los pormenores del mismo.

---

<sup>58</sup> Folio 9 Cuaderno No. 1

<sup>59</sup> Folios 43 y 44 Cuaderno No. 1

<sup>60</sup> Folios 18 y 19 Cuaderno No. 1

<sup>61</sup> Folio 9 Cuaderno No. 1

Así las cosas, aunque logró acreditarse un daño antijurídico causado a la señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI y a sus herederos con el desalojo efectuado en octubre 21 de 2010 al margen de haber obtenido por medios legales su reubicación en el lugar, no hay claridad acerca de si ello obedeció o no a determinada omisión del Municipio, en utilizar las herramientas que tenía a su alcance para evitar la materialización de los perjuicios que aquí se reclaman.

Por el contrario, se acreditó que el municipio propicio la recuperación del espacio público de la ciudad y puso a disposición de las personas desalojadas de la zona centro, los terrenos en los que se construyeron los centros comerciales que posteriormente fueron ofrecidos a título de arrendo y venta.

Sobre el inmueble pesaba un gravamen hipotecario adquirido a través de Escritura Pública No. 5712 de octubre 31 de 1997 de la Notaría 9ª del Círculo de CALI<sup>62</sup> y tal circunstancia se hizo saber al momento de firmar la promesa de compraventa y también se desconoce si se liberó dicho gravamen o si existía algún compromiso de la adquirente frente al mismo ya que la promesa se suscribe con conocimiento de tal circunstancia, pero sin determinar quién sería el obligado a liberar el gravamen y tampoco se alegó al proceso copia de tal instrumento.

Resta por analizar el argumento conforme al cual el ente demandado no intervino en defensa de los vendedores reubicados, o propuso fórmulas, alternativas o acuerdos viables tendientes a evitar el remate de los locales comerciales, entre ellos, el de la madre de la actora.

Al respecto, como se indicó antes, no se allegó al sumario copia del proceso liquidatorio para determinar con éste la pertinencia de que el Municipio de SANTIAGO DE CALI pudiera entrar en actividad y tampoco obra solicitud planteada a la Administración en tal sentido o que le diera a conocer la situación o que permitiera evidenciar que fue el propio municipio quien intervino.

De otra parte, respecto a lo indicado por el apoderado de la entidad demandada en el libelo de alegatos de conclusión, en cuanto que no se probó que se hubiera realizado el desalojo de los locales comerciales en octubre 21 de 2010<sup>63</sup>, considera el Despacho que tal circunstancia conforme al análisis que se hizo en el acápite de “SITUACIONES PROBADAS” de esta providencia y de la información

---

<sup>62</sup> Folio 9 Cuaderno No. 1

<sup>63</sup> Folios 137 cuaderno 1.

contenida en el hecho noveno de la demanda que fue aceptada por la entidad demandada en la contestación de la misma, es además reafirmada por las dos personas que rindieron testimonio dentro del proceso.

Lo que debe precisarse, eso sí, es que no se probó quien la realizó y si ello se desarrolló o no con ocasión del proceso de liquidación obligatoria que adelantó la Superintendencia de Sociedades contra AIREAR URBANO S.A., en cuanto se insiste no se allegó copia del proceso liquidatorio adelantado ni se solicitó su práctica, como tampoco del certificado de libertad del inmueble afectado que permitiera definir su historia desde el punto de vista jurídico.

En conclusión, el daño de que fue objeto la madre de la demandante y del cual tratan los hechos de la demanda, y los perjuicios que por esa causa seguramente debió soportar aquella, aunque comporta el carácter de antijurídico no existe evidencia de que sea imputable al Municipio de SANTIAGO DE CALI, al no estar demostrada una falla en el servicio que se atribuya como causante del daño antijurídico sufrido por la parte actora, al no probarse que una acción u omisión de este ente territorial haya sido la causa única y eficiente de dicho daño, ni de cual fuera tal causa.

Lo que se advierte es que el perjuicio causado por la diligencia de desalojo, se originó porque la promitente compradora, señora TULIA ALFONSO DE ECHEVERRI y la promitente vendedora, AIREAR URBANO S.A., nunca otorgaron la escritura pública de compraventa del local 203, pese a que en la promesa de compraventa fijaron como fecha para ese propósito el 15 de julio de 1998, a las 10:00 de la mañana, en la Notaría Novena del Círculo de Cali, y, por consiguiente tampoco se hizo el registro correspondiente. Es decir, que por tal razón la señora ALFONSO DE ECHEVERRI no obtuvo la tradición del dominio de ese bien inmueble, derecho que hubiera evitado que el mismo fuera rematado y desalojado en el proceso liquidatorio mencionado, en cuanto surgía un nuevo propietario, con la salvedad de que tampoco se supo probatoriamente hablando si ello podría obedecer al hecho de hacer efectivo el gravamen hipotecario que pesaba sobre el inmueble.

Dentro del proceso no se logró acreditar que la señora ALFONSO DE ECHEVERRI estuviera dispuesta a cumplir la carga que a ella le correspondía, según lo estipulado en las cláusulas quinta y octava del contrato de promesa de compraventa, esto es, presentarse el 15 de julio de 1998, a las 10:00 a.m., en la

Notaría Novena del Circulo de Cali a otorgar la escritura pública de compraventa, asumir el 50% de los gastos notariales y el 100% de los gastos generados por la boleta fiscal y el registro<sup>64</sup>. Esto significa que para que la tradición del dominio del local se diera indefectiblemente se requería la concurrencia tanto de la promitente vendedora como de la promitente compradora a cumplir lo pactado y de todas formas no se verificó si fue citada o no a participar en el proceso liquidatorio de la Sociedad AIREAR URBANO S. A..

En esa medida, ninguna responsabilidad puede endilgársele a la entidad aquí demandada.

## 8. COSTAS

Según lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, la sentencia siempre **dispondrá** sobre la condena en costas, pero su liquidación y ejecución, será atendida conforme a lo preceptúa el Código General del Proceso.

Ahora bien, el numeral 1° del artículo 365 ib.<sup>65</sup>, entre otras cosas, establece que:

*“(...) se condenará en costas a la parte vencida en el proceso (...)”.*

Así las cosas, el referido artículo 188 del CPACA ha sido objeto de análisis por parte del Consejo de Estado, Corporación que le otorgó la siguiente interpretación<sup>66</sup>:

*“(...) Si bien una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la **errónea** interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma **objetiva**, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, **lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión “dispondrá”, lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales (...)**”.* (Se resalta).

Es claro entonces, según lo expuesto, que el criterio para condenar en costas en esta jurisdicción no atiende un carácter objetivo, lo que quiere decir que no siempre ineludiblemente la parte vencida en la litis deberá ser condenada en costas, contrario a ello, corresponde al juez determinar la procedencia de tal condena; razón por la cual, el Despacho varía la posición objetiva que sobre este tema ha venido aplicando, para así acoger la postura del máximo órgano de cierre

<sup>64</sup> Folios 9 y 10 del cuaderno 1.

<sup>65</sup> Aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la ley 1437 de 2011.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 16 de abril de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala. **Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00446-01.**

de esta jurisdicción en el entendido de implementar un criterio subjetivo respecto al estudio de condena en costas.

En punto al tema, es necesario traer a colación lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 365 del C.G.P. que a la letra reza:

*“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*“(…) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”*

Así las cosas, atendiendo lo argumentado líneas arriba, concluye este juzgador que en el presente asunto no se probó la causación de costas que deban ser reconocidas en favor de la parte victoriosa de la litis, razón por la cual, el Despacho se abstendrá de emitir una condena en tal sentido.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta lo expuesto en el presente proveído.

**SEGUNDO: SIN CONDENA** en costas en esta instancia, según lo expuesto en la parte motivada de proveído.

**TERCERO: EJECUTORIADA** esta providencia **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere y **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el sistema Justicia Siglo XXI.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ORIGINAL FIRMADO**  
**CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ**  
Juez