



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**TRABAJO DE TITULACION EXAMEN COMPLEXIVO PARA LA
OBTENCION DEL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO
CONSTITUCIONAL.**

**LA ADOPCION DE POLITICAS PUBLICAS ECONOMICAS QUE
LESIONAN EL DERECHO A LA PROPIEDAD ¿GENERA
RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO?**

Ab. CLEMENTE EDUARDO GARCIA FABRE

GUAYAQUIL, 22 DE OCTUBRE DE 2015



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Clemente Eduardo García Fabre

DECLARO QUE:

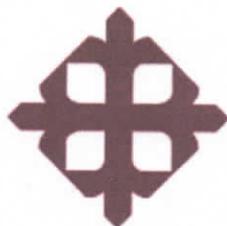
El examen complejo **LA ADOPCION DE POLITICAS PUBLICAS ECONOMICAS QUE LESIONAN EL DERECHO A LA PROPIEDAD ¿GENERA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO?** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Constitucional**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los 19 días del mes de Enero de 2016

EL AUTOR

Ab. Clemente Eduardo García Fabre



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

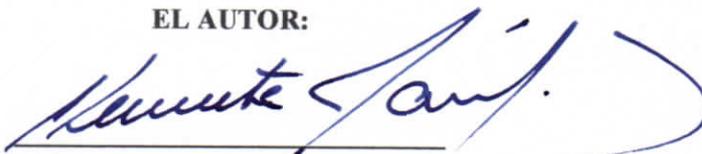
AUTORIZACIÓN

Yo, Clemente Eduardo García Fabre

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo **LA ADOPCION DE POLITICAS PUBLICAS ECONOMICAS QUE LESIONAN EL DERECHO A LA PROPIEDAD ¿GENERA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO?** cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los diecinueve días del mes de Enero del año 2016

EL AUTOR:



Ab. Clemente Eduardo García Fabre

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios, principio y fin, fuente permanente de inspiración y mi consuelo; a los abogados y jueces que aportaron su experiencia y conocimiento de forma desinteresada, para enriquecer este esfuerzo. Al Sistema de Postgrado de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, por su iniciativa académica.

DEDICATORIA

A mi amada esposa, Ana María, compañera que logra cada día que seamos más que dos, a nuestros hijos Eduardo, María Gracia y David a quienes entrego cada día mi esperanza. A mis padres Félix F. García, Grace Fabre de García y Rodolfo Vintimilla Flores: a mis progenitores, porque sembraron en mí amor y dignidad; a mi padre de vida, porque con él compartí 13 cortos años de mutuo y profundo afecto. A mis hermanos, familiares y amigos, que a lo largo del camino, han aportado amor permanente.

INDICE GENERAL

AGRADECIMIENTO.....	I
DEDICATORIA.....	II
INDICE GENERAL.....	III
RESUMEN.....	VI
ABSTRACT.....	VIII
1.- INTRODUCCION.....	-1-
2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	-3-
3.- JUSTIFICACION.....	-4-
4.- PREGUNTAS DE INVESTIGACION.....	-6-
5.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION.....	-7-
6.- FUNDAMENTACION TEORICA.....	-8-
6.1.- LA GARANTIA POLITICA.....	-9-
6.2.- POLITICAS PÚBLICAS.....	-11-
6.3.- POLITICAS PÚBLICAS ECONOMICAS.....	-13-
6.4.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LAS POLITICAS PUBLICAS	-19-
6.5.- DERECHO A LA PROPIEDAD.....	-24-
6.5.1.- CONCEPCION CIVIL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD.....	-24-
6.5.2.- CONCEPCION CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA PROPIEDAD.....	-28-
6.6. CONTENIDO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROPIEDAD.....	-31-
6.7.- CONTENIDO DEL DERECHO HUMANO A LA PROPIEDAD.....	-35-
6.8.- RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO: ANTECEDENTES, CONCEPTO Y DEFINICION.....	-39-
6.8.1.- RESPONSABILIDAD POR FALTA O DEFICIENCIA EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.....	-43-
6.8.2.- RESPONSABILIDAD POR ACCIONES DE LA	

ADMINISTRACION.....	43-
6.8.2.1.- RESPONSABILIDAD OBJETIVA.....	46-
6.8.2.1.1.- RESPONSABILIDAD POR RIESGO EXCEPCIONAL CREADO.....	49-
6.8.2.1.2.- RESPONSABILIDAD POR DAÑOS ESPECIALES.....	50-
6.8.2.1.3.- RESPONSABILIDAD POR DAÑOS ANTIJURIDICOS.....	51-
7. MARCO METODOLÓGICO.....	55-
7.1.- UNIDAD DE ANÁLISIS, DIMENSIONES Y JURISPRUDENCIA...-	58-
7.1.1.- COMENTARIOS SOBRE DICTÁMENES ESPAÑOLES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.....	59-
7.1.2.- COMENTARIOS SOBRE JURISPRUDENCIA ARGENTINA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.....	62-
7.1.3.- COMENTARIOS SOBRE JURISPRUDENCIA COLOMBIANA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.....	64-
7.1.4.- COMENTARIOS SOBRE JURISPRUDENCIA ECUATORIANA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.....	68-
PROPUESTA.....	76-
VALIDACION DE LA PROPUESTA.....	83-
CONCLUSIONES.....	84-
RECOMENDACIONES.....	87-
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	88-
APENDICE A	
APENDICE B	
APENDICE C	
APENDICE D	
APENDICE E	
APENDICE F	

APENDICE G

APENDICE H

APENDICE I

APENDICE J

RESUMEN

Este documento estudia la responsabilidad objetiva del Estado vinculada a las políticas públicas económicas desde lo doctrinario y jurisprudencial en Ecuador. El objetivo general consiste en determinar si la generación de políticas públicas económicas por parte del Estado que involucren la violación de la garantía política y lesionan al derecho constitucional de propiedad, generan responsabilidad extracontractual del Estado.

La investigación es de carácter cualitativo y se aplicaron los métodos empíricos: análisis-síntesis, dogmático-formalista y explicativo. Se utilizó el análisis documental orientado a capturar los elementos más relevantes de cada fallo con el fin de construir una argumentación jurídica que justifique la premisa y sustente la propuesta planteada. Se acopiaron unidades de análisis que consisten en ejemplos jurisprudenciales españoles, argentinos, colombianos y ecuatorianos, que permiten confirmar el aserto fundamental y explicar la relevancia que la estricta aplicación de ella tiene en el constitucionalismo de derechos.

Los principales resultados alcanzados son la demostración de la existencia de la responsabilidad objetiva del Estado cuando éste dicte políticas públicas económicas que lesionan el derecho constitucional de propiedad. Entre las conclusiones más relevantes pueden señalarse la identificación de la inexistencia de jurisprudencia en el campo de estudio, propiciando indefensión de los ciudadanos, que refleja una clara muestra del poder soberano no está radicado en sus verdaderos titulares; que la función judicial, llamada a ser el balance idóneo frente a actuaciones excesivas de los poderes públicos (en el campo de análisis), no ha asumido el rol de control constitucional que le corresponde, dejando sin

reparación los efectos dañosos de políticas económicas ilegítimas. Por último, se desarrolló un proyecto de ley para el juzgamiento de la responsabilidad objetiva.

PALABRAS CLAVES: Responsabilidad objetiva, políticas públicas económicas, derecho a la propiedad.

ABSTRACT

This paper studies State's strict liability linked to governmental economic policies, from doctrine and jurisprudence view in Ecuador. The overall objective is to determine whether the generation of economic public policies by a state involving the violation of political guarantee and injuring property rights, creates liability of the state.

This research is qualitative, and the following empirical methods were applied: analysis-synthesis, formal and dogmatic-explanatory. Oriented document analysis, in order to capture the most relevant elements of each ruling to build a legal argument to justify the premise and supports the proposal put forward, was used. Analysis units consisting of Spanish jurisdictional examples, Argentines, Colombians and Ecuadorians, were collected and used to confirm the fundamental assertion and explain the importance that the strict application of it has in constitutionalism.

The main results achieved are proof of the existence of strict liability of the State when it dictates economic policies that harm the constitutional right to property. Among the most relevant conclusions can be pointed the the lack of jurisprudence in the field of study, leading defenseless citizens, reflecting a clear sign of a sovereign power not rooted in their true owners; that the judicial function, called to be the ideal balance against excessive actions of public powers (in the field of analysis) has not assumed the role of constitutional control, leaving unrepaired the harmful effects of illegitimate economic policies. Finally, a bill for prosecution of strict liability developed.

KEY WORDS: Strict Liability, economic public policies, property right, reparation.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo enmarca su objeto de estudio dentro del Derecho Constitucional, específicamente en los campos de acción del derecho a la propiedad, garantía política, políticas públicas económicas y responsabilidad objetiva, categorías objeto de estudio en dicha materia y que al enfrentar tensiones creadas por los Órganos Rectores de dichas políticas, afectarían injustificadamente el derecho a la propiedad.

Las últimas tres décadas han revelado alrededor del mundo una serie de inconsistencias de los distintos sistemas de mercado, que desencadenaron severas crisis financieras, que generaron incertidumbre política, inestabilidad económica e inseguridad jurídica. Consecuencia de este dramático entorno, surgió un cisma entre el Estado como ente estructurado y los ciudadanos, en el que el primero imponía condiciones políticas y los segundos, desprotegidos, las acataban aún en desmedro de los derechos que, en la mayoría de casos, eran garantizados por las Constituciones de aquellos Países. Tales políticas económicas y sociales, expresadas en actos de gobierno, no siempre imbuidas de sensatez, unas veces réplica de severos requerimientos de organismos internacionales, otras veces consecuencia de iniciativas originadas en mandatarios que, individualmente (desde el ejecutivo) o colectivamente (desde el legislativo), se hacían eco de las exigencias de reducidos y privilegiados sectores de la sociedad, empujaron a la mayoría de nuestras naciones a enfrentar bajas tasas de desarrollo y crecimiento, condenando a dichos períodos a ser calificados como décadas perdidas.

Desnaturalizado así el contrato social, por quienes han ejercido el poder por mandato de nuestras sociedades, las relaciones jurídicas entre el Estado y los individuos se matizaron de inequidad, que se tradujo en el desmejoramiento de las

condiciones de vida de nuestros conciudadanos y en la negación del Estado de derecho, promovida por la radicalización de las cargas sociales, en menoscabo de la gran mayoría. Es justamente sobre la procedencia de la reparación de los daños que políticas y actos como los referidos actos causaron y causan en nosotros y más específicamente en lo patrimonial, como resultado de la llamada *Teoría de la Responsabilidad Extracontractual del Estado*, basada en disposiciones sustantivas cuya eficacia estará supeditada al imprescindible control judicial y al sometimiento de la autoridad a los dictámenes condenatorios, de lo que trata esta investigación; propone una referencia que permita concluir la carga de ella, a la autoridad, respecto de decisiones políticas y actos reguladores de ésta, en el ámbito estrictamente económico y patrimonial. Para ello, es oportuno fundamentar esta tesis en las nociones de políticas públicas económicas, legitimidad y responsabilidad patrimonial.

Las actuaciones de los Poderes Públicos facultados a diseñar Políticas Económicas, deben enmarcarse en las potestades que le confieren la Constitución de la República y las leyes, así como satisfacer los requisitos de idoneidad de ellas, para que gocen de la presunción de legitimidad que tales instrumentos normativos le confieren, buscando en esencia, que las mismas propicien el desarrollo de las personas y la nación en general. Sin embargo, cuando la adopción y ejecución de tales políticas implican la lesión del derecho a la propiedad, se producen trastornos constitucionales que generan responsabilidad extracontractual del Estado, quien por mandato de la norma suprema debe reparar los daños sufridos por las personas como resultado de tales iniciativas.

Las políticas públicas están supeditadas a satisfacer el interés general, orientándose a cumplir el buen vivir bajo principios de solidaridad. ¿Qué ocurre

cuando esos elementos característicos de las políticas públicas, no se cumplen? En nuestro País, a partir de la vigencia de la Constitución de la República del año 2008, se estableció que las políticas públicas eran impugnables a través de recaudos jurisdiccionales constitucionales en ella establecidos, reproche que de ser reconocido por las instancias judiciales en esta materia, deviene en la responsabilidad antes señalada. Para concluir esto último, se requerirá delinear no sólo las características de ellas, sino además la responsabilidad extracontractual y la impugnabilidad de tales políticas, institutos jurídicos que extrapolados al constitucionalismo actual, han servido para el imperio pleno del Estado de Derecho, consolidando el principio supremo de que no existe Autoridad o Funcionario Público que esté exento de responsabilidad por sus actuaciones.

Lo antedicho conlleva consecuencias, cuyo origen -se demostrará- proviene de la violación de por lo menos una garantía y un derecho constitucional: a) La garantía política y, b) El derecho a la propiedad. La lesión de ambos, garantía y derecho ya mencionados, entrelazados con otros de igual relevancia, derivan en la responsabilidad extracontractual del Estado y la obligación que éste tiene de reparar integralmente a quienes han sufrido el gravamen de la adopción de una política pública económica que no soporte el imprescindible análisis de legitimidad constitucional que, como se esbozó en el párrafo anterior, debe ineludiblemente cumplir de manera concurrente con todos y cada uno de los elementos básicos de validez determinados en la Carta Suprema.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde el año 1998 en que entró en vigencia en Ecuador un proceso de constitucionalización que pretendía fortalecer el Estado de Derecho, hasta la promulgación del nuevo texto constitucional del año 2008 y posteriormente, se ha

evidenciado por parte de los diferentes Órganos del Poder Público, una clara tendencia a soslayar diversas instituciones inmanentes al Derecho Constitucional, a través de la falta de reconocimiento de la responsabilidad extra-patrimonial del Estado, cuando a través de sus actuaciones políticas han violentado el derecho a la propiedad. Así, esa disfunción del efectivo rol tutelar de tales Órganos, ha generado importantes tensiones entre los administrados y aquellos, las que han devenido en la desatención del reconocimiento del principio que consagra la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

Lo enunciado se puso en evidencia p. Ej. en el año 1999, durante la crisis bancaria nacional, en la que el Estado adoptó y ejecutó políticas de confiscación de los depósitos de los cuentahabientes del sector financiero ecuatoriano, causando con tal decisión, daños severos al patrimonio de las personas. A partir de ese momento, el País fue testigo obligado de múltiples decisiones en las que los Órganos judiciales permanentemente se negaron a reconocer dicha lesión y por tanto, a reparar a los ciudadanos que enfrentaron el menoscabo de su derecho a la propiedad, convirtiéndose dicha práctica en un nudo gordiano que impide trascender el efectivo imperio de los derechos constitucionales en guisa y la real tutela de los mismos. De esa forma, *de facto* se establece una gradación de los derechos constitucionales/humanos, ajena al Estado de Derecho, que ha evidenciado la simulación de éste en nuestro entorno.

3.- JUSTIFICACIÓN

El justificativo académico de la presente investigación se da por la necesidad de eliminar la incertidumbre que la actuación de los Poderes Públicos crean, al diseñar y adoptar políticas económicas en eventual violación de claros preceptos constitucionales que imponen sobre ellos, la obligación de propiciar el crecimiento

de las personas; el desarrollo teórico desarrollado en esta investigación pura, al demostrar el nexo entre la obligación estatal de ser generador de desarrollo a través de las tantas veces referidas políticas públicas, el derecho constitucional a la propiedad y la responsabilidad extracontractual del Estado, permitirá a los Órganos Públicos y a los operadores de justicia conocer y contar con elementos teóricos que les permitan enfrentar rebatir y cuestionar con fundamentos, las actuaciones políticas del Sector Público, en un medio que privilegie la seguridad jurídica.

La justificación social de la investigación se sustenta en la necesidad de que el Estado y sus Órganos, a la par que los ciudadanos, cuenten con el conocimiento necesario del alcance de la responsabilidad pública en materia de políticas económicas, para evitar que se violen los derechos constitucionales de las personas. La justificación económica de la investigación se sustenta en lograr demostrar que las actuaciones de la Administración Pública, en materia de políticas económicas, deben favorecer el cometido instrumental de desarrollo que poseen, la seguridad jurídica y la legitimidad, privilegiando la vigencia de la Constitución, evitando que se activen posteriores impugnaciones constitucionales respecto de ellas.

La justificación política se fundamenta en la necesidad de proveer a los operadores de justicia una herramienta doctrinaria válida, que les permita declarar en materia de políticas económicas la imprescindible responsabilidad del Estado respecto de la adopción de éstas, respondiendo a las necesidades constitucionales de efectividad de los derechos y pleno imperio de los mismos. En conclusión, esta investigación es sustentable en tanto cuenta con los recursos teóricos y de confrontación práctica, necesarios para llevarla a cabo; además, es conveniente para aportar una fuente doctrinal con valor teórico, que tiene relevancia social y política, e implicaciones prácticas en los casos concretos.

4.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas de investigación que se plantean sobre el tema son las siguientes:

- ¿Cuál es el marco doctrinario, teórico y conceptual del presente estudio?
- ¿Qué son políticas públicas?;
- ¿Qué son políticas Públicas económicas?;
- ¿Qué características constitucionales deben poseer las políticas públicas económicas?;
- ¿Qué es el derecho constitucional a la propiedad?
- ¿Cómo puede una política pública económica lesionar el derecho a la propiedad?
- ¿Cuáles son políticas públicas económicas lesivas?;
- ¿Qué es la responsabilidad extracontractual del Estado?
- ¿Es responsable extracontractualmente el Estado, por la adopción de políticas públicas económicas?;
- ¿Debe la Función Judicial declarar la responsabilidad extracontractual del Estado por la adopción de políticas públicas económicas que lesionen el derecho a la propiedad?;
- ¿Cuál es la consecuencia de esa declaración?
- ¿Si tal declaración implica la obligación de reparar, que se debe entender por reparación?
- ¿Cuál es el alcance de la obligación de reparar?
- ¿Un proyecto de ley para el juzgamiento de la responsabilidad objetiva del estado fortalecerá el ejercicio independiente de la justicia en este campo?

La respuesta a estas interrogantes nos llevará a la delimitación de las categorías en ellas usadas, por lo tanto se generará un marco teórico conceptual que si bien no aparece en un apartado específico se lo va conformando a lo largo de la exposición.

5.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

5.1.- OBJETIVO GENERAL

Determinar si la generación de políticas públicas económicas por parte del Estado, al involucrar la violación de la garantía política, conllevaría una lesión al derecho constitucional de propiedad, que lo obligaría a ser responsable objetivamente y por ende a reparar a quienes sean víctimas de tal gravamen; para este fin último, se propondrá y diseñará un proyecto de Ley Orgánica para el Enjuiciamiento de la Responsabilidad Objetiva del Estado, cuyo propósito será el proveer a los agentes de justicia y personas, una herramienta efectiva de control y sanción de la actividad irregular del Estado, cuando actuare fuera del estricto ámbito de legitimidad a él impuesto.

5.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para realizar el objetivo general, es necesario cumplir los siguientes objetivos específicos:

1. Profundizar en el contenido teórico y el desarrollo jurisprudencial sobre la responsabilidad extracontractual del Estado en el ámbito ecuatoriano.
2. Justificar la necesidad de que los Órganos Públicos respeten la garantía política, de manera acorde a las potestades y límites que la Constitución les confiere para diseñar y ejecutar ese tipo de políticas públicas económicas, sin detrimento de la aludida garantía política.
3. Determinar si en el diseño y ejecución de tales políticas, el Estado ha respetado y hecho efectivo el derecho a la propiedad o por el contrario, ha lesionado al mismo, creando repercusiones lesivas en perjuicio de las personas.

La premisa que se establece, por tanto, es la siguiente:

PREMISA

Las políticas públicas están supeditadas a satisfacer el interés general, orientándose a cumplir el Buen Vivir bajo principios de legitimidad constitucional validante, debiendo enmarcarse en los principios de legalidad e idoneidad; si no se adecuren a los mismos, serán impugnables a través de recaudos jurisdiccionales constitucionales establecidos en la Constitución de la República, consolidando el principio supremo de que no existe Autoridad o Funcionario Público que esté exento de responsabilidad por sus actuaciones.

Un proyecto de ley para el juzgamiento de la responsabilidad objetiva, cuyos lineamientos principales se efectuarán en base al análisis de las sentencias y procesos judiciales, así como los principios doctrinarios del caso, contribuirá a dotar a la función judicial una herramienta normativa que le permita sancionar la responsabilidad objetiva y a los ciudadanos contar con un instrumento legal al cual invocar en el evento de sufrir daños como consecuencia de una actuación del estado, imprescindible al momento de que busquen la reparación respectiva.

6. FUNDAMENTACION TEORICA

El marco teórico propuesto corresponde a las categorías cuyo análisis permitirá sustentar las premisas, reconociendo como delimitadores del mismo, importantes manifestaciones jurisprudenciales y doctrinarias, relevantes. A lo largo de la exposición se utilizarán como referentes tanto los *arrête* (fallos) Blanco y Rothschild del Consejo de Estado de Francia, que configuran los pilares sobre los cuales se ha construido la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, así como autores cuya autoridad en la materia es reconocida, como Eduardo García de Enterría y Gustavo Penagos, sin olvidar de recurrir a otros como Luigi Ferrajoli y Miguel Carbonell, de obligatoria cita en materia constitucional.

6.1. GARANTIA POLITICA. Las garantías constitucionales han sido consideradas, de manera amplia, en palabras de Pérez-Royo (2005) como “las instituciones a través de las cuales se produce el tránsito de la Constitución exclusivamente política a la Constitución también norma jurídica y del Derecho Político al Derecho Constitucional”. En la misma lección citada, el autor expresa que en España existen dos tipos de garantía: 1) La reforma de la Constitución y 2) Control de constitucionalidad de la ley. Ambas garantías, identificables con el principio de rigidez de los textos constitucionales que posean esta condición, atada a la mayor o menor dificultad de los procedimientos modificatorios de éstos. A diferencia del citado instrumento político, nuestra Constitución de la República contempla tres tipos de garantías, claramente definidas en el Título III de su texto: 1) Normativa, 2) Política y 3) Jurisdiccionales. Pese a lo dicho, en una lectura transversal de nuestra Carta Magna, pueden identificarse, amén de las antedichas garantías, otras nominadas como tales o innominadas, que se desprenden de su matiz axiológico y que aluden, entre otros, directamente a la adecuación de los actos de los poderes públicos al régimen constitucional, la aplicabilidad directa de las disposiciones de Tratados internacionales de derechos humanos y de la Constitución misma.

El texto constitucional ecuatoriano no define lo que es la garantía política y más bien propone una descripción instrumental, por lo que es imprescindible ensayar una [definición] que permita apreciarla adecuadamente. Por esto, se hará uso de acopios doctrinarios, que permitan posteriormente proponer una definición de ella. Así, una garantía “...es una técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo...” cuyo objetivo es “...la tutela reforzada de los derechos resultante de su estipulación

en una constitución rígida...” (Ferrajoli, 2010: 60-61), que permite asegurar y justificar la legitimidad esencial de los actos de los poderes públicos.

Por una parte dicha garantía es un instrumento de protección del estado constitucional de derechos que “...derivan de las propias estructuras que adopta y exige nuestra Ley Fundamental, y del ajuste del sistema a esas conformaciones, reclamables por los órganos o las entidades involucrados en el sistema de gobierno que se establece en su texto” (Castro y Castro, 2006: 192), dotando a esta acepción un sentido de certeza respecto del alcance de las conductas que ese sistema adopte, en destino del bien común. De otra parte, las garantías también son consideradas instrumentos procesales protectores para la defensa del ordenamiento constitucional (Chanamé Orbe, 2010: 280), connotación que en la Carta Suprema ecuatoriana no se concede a la garantía política.

Esto impulsa a interpretar a la garantía política tanto como tal -en *stricto sensu*, cuanto como un derecho constitucional; en ese último sentido, la garantía política no es más que la ampliación del espectro de influencia del derecho constitucional de participación ciudadana, yendo más allá de la tradicional potestad de elegir y ser elegidos en procesos electorales o en aquellos de selección de funcionarios públicos en base a presupuestos de mérito, que permite a las personas, comunidades y pueblos en efecto intervenir en la adopción de políticas públicas.

El artículo 1 de la Constitución de la República expresa que “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”. Tal declaración pretende construir democracia a través de la inversión de la pirámide kelseniana de poder, devolviéndole al pueblo la potestad de ejercer soberanamente sus derechos, ubicándolo en la cúspide de dicha

estructura piramidal, haciendo así que efectivamente dimanen de él esas capacidades a ejercerse por los distintos Órganos del Estado, convirtiendo tal participación en la expresión real de la influencia e involucramiento de una nación en la adopción e instrumentación de un proyecto de Estado, en el que el concepto de soberanía es reconocido en su esencialidad y verdadera titularidad.

El texto constitucional antes referido, consagra en el TÍTULO III, capítulo segundo (artículo 85) la garantía política, configurando en su propuesta normativa, la sumisión de ella(s) a la adecuación a varios condicionamientos, a saber: a. Eficacia; b. Solidaridad; c. Flexibilidad; d. Alternatividad y, e) Participación. Esta garantía, entonces, asegura que en la legitimidad del estado de derecho, las políticas públicas para que sean consideradas inmersas en la esencialidad constitucional que las justifique, deberán corresponder a tales características, que configurarán su validez, en tanto irradian el carácter de justicia interna y externa, a los que se refiere, adaptados a ellas, Luigi Ferrajoli (2004).

6.2 POLÍTICAS PÚBLICAS. Las políticas públicas son medios de instrumentación de los objetivos del Poder Público, dirigidas a cumplir expectativas concretas de una sociedad. Pierre Muller (2002) cita a Ménig y Thoenig y dice que ellas se presentan "...bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico". El mismo Muller (2002) propone que ellas corresponden a "un sistema de mediación social", conceptuándolas como ponderadores de las insatisfacciones de un grupo humano, en confrontación con las necesidades de otros sectores sociales. Consecuencia de esa nueva caracterización y por supuesto incorporadas al concepto de actividad del Estado, se encuentran las políticas que surgen del Poder en el que radique la administración de éste, entre ellas, las económicas. Aquellas políticas,

evidentemente, son una derivación de regímenes económicos, en muchos casos constitucionalizados, que configuran, lo que se conoce en el Ecuador como el sistema de economía social y solidario, consagrado en el artículo 283 del texto normativo de Montecristi.¹

Estas políticas deben ser consecuentes con el buen vivir o *sumak kawsay*, denominador común y condicionante transversal de la superestructura constitucional, especificidad que lo transforma en meta-garantía del estado de derecho, a la par que la democracia. La legislación ecuatoriana no define tal concepto, por lo que es necesario remitirse a una acepción doctrinaria perteneciente a Silva (2003), que aparece citado por Rafael Quintero en la obra colectiva “El buen vivir: Una vía para el desarrollo”, quien dice que es “...un modo de vivir. Norma las relaciones entre los seres humanos en base a principios igualitarios, comunitarios y recíprocos; se alimenta del diálogo con la naturaleza y su dimensión espiritual” (Acosta, A., Lander, E., Gudynas, E., Wray, N., León, M., Quintero, R., Carrere, R., Quiroga, D., Houtart, F., 2009: 84).

La Guía para la formulación de Políticas Públicas Sectoriales, contempla una propuesta de definición efectuada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que dice “...la política pública se define como un curso de acción pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en política de estado” (R.O. 184, Ed. Especial, 30.08.11:6), que aunque didáctica, no aporta elementos diferenciadores de aquellas planteadas por los estudiosos de la materia, a pesar de lo cual, era pertinente recordarla.

¹ Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir...

6.3. POLITICAS PUBLICAS ECONÓMICAS. El artículo 284 de la Constitución de la República, consagra como deber del mismo (Estado), en la ejecución de las políticas públicas económicas, el cumplimiento de parámetros específicos, catalogados en esa norma como objetivos, que no deben ser considerados como taxativos sino meramente enumerativos.² También el artículo 283 ya citado, en concordancia con el anteriormente transcrito, impone como deber al Estado, la consecución del bienestar general, al declarar que aquel tiene el deber de garantizar, de producir y reproducir las condiciones materiales e inmateriales que garanticen la consecución del buen vivir. Desde el punto de vista normativo, entonces, el texto constitucional acoge claros principios de solidaridad y eficiencia económica, encaminando los esfuerzos de aquel, a la obtención de los necesarios medios que le permitan cumplir sus fines de bienestar general, mediante la adopción de políticas que fueren razonables, adccuadas y formales.

²Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales.
7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.
9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

Razonables, en cuanto tales políticas deben ser medios aptos para el cumplimiento de los fines estipulados en la Constitución, pues si carecen de aptitud para lograr dicho cometido, pueden ser, en el sentido lato del vocablo, descalificadas en la sede judicial constitucional competente. Este aspecto, en teoría jurídica de esta materia, es equiparable a los principios de idoneidad y necesidad, tratados en el uso de la ponderación, como solución jurisprudencial destinada a la aplicación e interpretación del texto constitucional. Adecuadas, en tanto deben ajustarse a los principios económicos constitucionalmente consagrados, sin distorsionar el verdadero alcance de éstos. Formales, por cuanto las mismas, deben apegarse a dichas garantías, respecto de los requisitos a cumplirse en la formación y adopción de ellas.

Finalmente, también deben ser eficientes, revistiendo a esta acepción de un carácter vinculado al principio de idoneidad ya mencionado, que guarda absoluta correspondencia con el desarrollo ponderativo de Robert Alexy (2010), para quien la idoneidad “excluye la aplicación de medios que, como mínimo, perjudiquen la realización de un principio sin favorecer uno de los principios u objetivos a cuya consecución deben servir”, debiendo entenderse que una política pública económica es eficiente si es apta para la obtención o realización de un objetivo. Así desde la viabilidad macroeconómica de tales políticas, ellas para ser eficientes, en palabras de French-Davis (2005):

...deben contribuir a 1) utilizar los factores productivos disponibles, esto es elevar la tasa de uso de la capacidad productiva, del trabajo y del capital, de manera sostenible; 2) estimular la formación de capital y 3) aumentar la productividad, alentando mejoras en la calidad de los factores y en la eficiencia de su asignación. Estos son los tres ingredientes fundamentales que generan un crecimiento endógeno y determinan la tasa de crecimiento económico en la transición hacia un nuevo estado estacionario.

Siendo estos los elementos justificativos de la imposición de tales políticas, que devienen necesariamente en actos administrativos y/o legislativos, es claro que la coordinación de la actividad económica de una nación (léase la política económica) impone la "...necesidad de 'juicios de valor sociales', queriendo significar con ello la necesidad de realizar el análisis de 'situaciones socialmente problemáticas', cuya inevitable existencia implica –por parte del mismo Estado- su necesaria respuesta precisamente por medio de políticas públicas económicas para este caso". (Muller, 2002: 18)

Ahora, la generación de tales políticas en círculos orgánicos de poder, ante la cada vez mayor concurrencia de núcleos extra-institucionales donde el requerimiento de ellas surgen, adiciona un elemento de presión a la administración pública, reclamándole asumir tales iniciativas; esto supone, en apego a la mayor participación ciudadana y a la garantía constitucional que esta mantiene en tal dirección, la necesidad de adoptar claras estrategias en las que se privilegie la efectiva intervención de los ciudadanos en los procesos de generación de dichas políticas, lo que de suyo establece una suerte de redistribución de competencias, entre el Estado y tales núcleos sociales no pertenecientes al sector público e impone a éste no sólo las tareas de gestión propiamente dichas, sino además la función de decisión, cuya equivalencia se ha modificado y que en términos constitucionales debe ser adecuada al derecho de participación consagrado en el artículo 95 y reglado, en cuanto a su ejercicio, también en los términos del artículo 100 de la Constitución.

Entonces, siendo el cumplimiento de dicha coordinación una obligación del Estado, le es también exigible a éste que desarrolle tales políticas de forma eficiente, adecuada y oportuna, acogiendo los principios y garantías mencionados,

pues su tardanza, prestación irregular o falta de ésta (prestación) acarrearían en contra de aquel responsabilidad patrimonial, en el evento de haber causado un daño antijurídico, que no es otro que aquel gravamen que un individuo o grupo no debe de soportar en términos de legitimidad, independientemente de que la conducta reprochable del Órgano de Poder Público haya sido causada dolosa o involuntariamente.

Estas nuevas obligaciones han igualmente trastornado la tradicional concepción de legitimidad de quienes deben disponer la adopción de tales políticas públicas y justificarlas en términos de adecuación deontológica constitucional, de cualquier naturaleza que ellas fueren, pues además del estricto apego a la estructura normativa que limitan su quehacer, se le agrega una legitimidad de tipo “gerencial”, pues deben añadir a sus facultades y potestades constitucionales y legales, la imprescindible aptitud para participar en el proceso de desarrollo de las aludidas políticas económicas, con lo que su justificativo esencial y credibilidad necesariamente se afectará por dicha competencia, considerando a ésta en su significación práctica de habilidad o capacidad de gestión. Transformada esa tarea decisoria en una función sensible, producto de la complejidad cada vez mayor de los asuntos a tratarse, tal como lo expresa Pierre Muller (2002), los referidos “administradores- políticos”, “...deben arbitrar entre datos heterogéneos que tienen que ver con lógicas fundamentalmente diferentes...” que permitan la relación ponderada de aspectos sociológicos, políticos y económicos de cualquier política económica, correspondiéndoles actuar con especial diligencia.

¿Qué ocurre cuando quienes generan tales políticas económicas, se equivocan?
¿Es responsable el Estado por los errores de decisión de aquellos involucrados en la administración pública? Si el elemento de capacidad de los agentes

administradores determina el éxito o fracaso de esas políticas, es entonces evidente que la administración pública será también responsable de los daños que, por la mala elección de ellos y por la obvia incapacidad de administración de los mismos, éstos causaren a los individuos, al reflejar su actuación una prestación del servicio público debido. En tal escenario, rodeado por la indiscutible garantía establecida en el artículo 283 de la Constitución de la República, ya citado, que declara la obligación del Estado de promover la actividad económica a través de un ordenamiento jurídico que la fomente y genere confianza, al ser confrontado con esta garantía, tal política no podrá implicar restricción alguna al ejercicio de los derechos y garantías consagrados en el texto de ella, hecho que precisamente se da cuando la Administración acoge políticas que en materia económica, de cualquier forma afectan al objetivo de pleno desarrollo y, como en el caso de estudio, al derecho de la propiedad.

La seguridad jurídica, comprendida como certeza, impone un orden racional, a fin de que también las políticas económicas sean claras, evitando la confusión y el desorden, generando como consecuencia estabilidad, elemento fundamental del crecimiento y bienestar económico de las sociedades organizadas. Toda política y todo acto de la administración pública (lógicamente también aquellos en materia económica), deben ser previsivos, es decir, medir las consecuencias de los mismos; en el caso de las primeras, esta previsibilidad, que matiza el quehacer político económico originado en la administración, debe ser contrastado con el ordenamiento constitucional y formar parte de éste, para evitar desmanes regulatorios, que indefectiblemente lesionarán valores como los de justicia, orden económico, eficiencia y competitividad. Si en definitiva, existen limitaciones constitucionales y normativas, que constriñen tanto los actos de potestad como los

de gestión de la administración en materia económica, enmarcándolos en esa imprescindible juridicidad que imperativamente deberá dirigirse al bienestar común asumido como garantía, el trascenderla causará de una u otra forma, daños que afectarán al patrimonio de los ciudadanos.

Decantarse por un derrotero distinto, involucra la destrucción de las bases del orden constitucional preestablecido, atentando contra la superioridad y perdurabilidad del Estado de Derecho y una abierta negación de los objetivos económicos que el mismo pretende, objetivos debidamente identificados y asumidos como tales, que forman parte del deber ser de la sociedad organizada, distorsionando el quehacer de la Administración que, sujeta como está a parámetros de justificación legitimadora, está impedida de sustentarlas en basamentos que no sean los mismos que la caracterizan (eficacia, razonabilidad, formalidad, adecuación, solidaridad), favoreciendo según Hesse (Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, 2001: 3):

La unidad política de acción ...tiene que labrarse y asegurarse en el proceso político de la moderna sociedad pluralista; en la yuxtaposición y la contienda de numerosos grupos, en los que la compensación entre las diferentes opiniones, intereses y aspiraciones, como la resolución y regulación de conflictos se han convertido por igual en tarea arquetípica y en condición de existencia del Estado.

Lo expuesto connota un sentido constitucional de desarrollo económico solidario, íntimamente vinculado con el principio de razonabilidad de las políticas económicas antes comentado y que constituyen un adecuado escudo protector contra las eventuales disfuncionalidades de una administración pública, no siempre sometida a los principios que en materia de derechos humanos deben primar en su devenir práctico. Al reconocer estos valores, podemos entonces discernir la esencia de toda política y acto de la administración en materia económica y afirmar que

éstos, por generar consecuencias jurídicas en el ámbito de los derechos constitucionales y humanos, son sustancialmente justiciables por estar limitados por la norma y obligados a adecuarse a ésta. La subordinación de ellos a esta última, son el único sostén del estado de derecho, pues como lo dice Gustavo Penagos (1985) "...La actividad del gobernante debe ceñirse a la finalidad que señala el precepto, lo contrario, implica desviación de poder, el cual genera la correspondiente nulidad de la decisión, por cuanto a los asociados se les priva del derecho de gozar de la libertad en concreto..."

6.4. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LAS POLITICAS PUBLICAS. En concordancia con el texto constitucional, entonces, las políticas públicas deben satisfacer identificadores sustanciales de legitimidad que a continuación se desarrollarán:

a. Eficacia. Las políticas emanadas de la Administración Pública deben, al igual que los actos administrativos, apoyarse en elementos esenciales que les aporten esa justificación que permita calificarlas como constitucionalmente válidos y produzcan efectos legítimos desde el momento mismo en que ellas se dicten; evidentemente, tanto su validez como su eficacia van a estar condicionadas a la observancia escrupulosa de los principios que las rigen, permitiendo que ellas irradian tal valor a los objetivos a los cuales están dirigidas, gozando de una presunción de validez *iuris tantum*, susceptible de impugnación constitucional. Ahora, sujetos al texto constitucional vigente, ellas regirán desde su implementación, siempre que tal apego sea verificado y deducido tanto de la rigurosidad formal y esencial de ellas, como de la legitimidad de los objetivos que

con ellas se persiguen, conforme lo determina el artículo 424 de la Constitución de la República³.

Lo referido anteriormente reconoce el ámbito ideal en el que se ha desarrollado este elemento caracterizador de las políticas públicas; sin embargo, es muy probable que los Órganos de Poder las generen aún en desmedro de la imperativa legitimidad que debe manifestarse en ellas, pese a lo cual, mantendrán un imperio material, propiciando así una disfunción sistémica, cuya posibilidad de crear efectos dependerá de la premisa fáctica de que produzca resultados, incluso ajenos al concepto de justicia interna que según Ferrajoli deben contener y que fue previamente citado, debiendo ser solucionada a través de los remedios constitucionalmente previstos.

b. Solidaridad. Definir la solidaridad en términos que trasciendan su valor ético y encontrar en ella un generador de derechos y obligaciones, permitirá aprehender la influencia que ella posee en una sociedad concebida y sustentada en ella. La doctrina constitucional le confiere a la solidaridad siete caracteres esenciales, que la dotan de un matiz jurídico que a la vez sirve de basamento de la igualdad material (Peces-Barba, 1999: 261-282). Reconocidos estos presupuestos, según dicho autor, surgen como caracteres concretos de la solidaridad diversas manifestaciones jurídicas, que son las que en definitiva la irradiarán, haciendo que esta catalice al ordenamiento normativo. A continuación se identifican y comentan dichas manifestaciones:

³ Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

1. Incide en la organización jurídica de la sociedad, como fundamento de los derechos humanos y como criterio de interpretación de ellos, influyendo en el reconocimiento del otro, como mi “prójimo”; 2. Su punto de partida es el reconocimiento de la realidad del otro y la asunción de sus problemas. Políticamente crean una sociedad en la que cada quien pueda actuar con autonomía y libertad, al superar saltos cualitativos diferenciadores negativamente; 3. Crea cauces de comunicación social, que a través del debate, generan un proyecto ético construido comunitariamente; 4. Apoya indirectamente los derechos fundamentales, por medio de los deberes. Se deduce de estos la obligación de los poderes públicos y de las personas, de actuar en pro de la efectiva tutela de un derecho correlativo, impulsador de acciones de equiparación independientes de los vinculados a ese deber, ora como deudor ora como destinatario de ellas “...y tampoco es el resultado de algún tipo de relación contractual previa...”; (Garzón Valdez, 1986 citado en Peces-Barba, 1999: 281) 5. Impulsa la creación de nuevos derechos fundamentales, tanto en el contenido como por la especificación de los titulares; 6. Es expansivo e integrador en lo intercultural, en tanto potencia la idea de la igualdad de todos los hombres; 7. Es un elemento clave de aplicación e interpretación jurídica, que al ser utilizado pretende que los derechos sean ejercidos en armonía, tomando en consideración los derechos de terceros, para afectarlos de la menor manera posible. Busca proscribir el abuso del Derecho en el ejercicio de las garantías y derechos fundamentales.

El aporte de la solidaridad, en su naturaleza jurídica, es invaluable, pues permite imbuir a los derechos fundamentales el carácter de reciprocidad y coercibilidad que el pleno imperio de los mismos requiere. No olvidemos que en el universo jurídico constitucional ecuatoriano, valores como la justicia o la solidaridad, poseen igual eficacia que las normas hipotéticas que ellos generan. Esta equivalencia de peso específico, sumada a las características de interdependencia e inalienabilidad de los derechos humanos, produce un bloque de legitimidad esencial —tanto convencional como constitucional—, que pervive por la solidaridad, como hilo conductor de la racionalidad social que debe privilegiar la igualdad de las personas que la constituyen (García, C. 2011).

c. Flexibilidad. La flexibilidad dice referencia a la posibilidad de que dichas políticas sean reformulables, en el evento de que amenacen o atenten contra derechos constitucionales, según el texto supremo, aunque en realidad por el carácter de ellos, esto es, inalienabilidad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad de jerarquía e irrenunciabilidad y en respeto al bloque de constitucionalidad, entendiéndose por éste, según Londoño Ayala (2010) al sistema jurídico de Derecho constitucional destinado a la (i) fundamentación de la legitimidad, validez y eficacia del orden jurídico, a través (ii) de los controles

constitucionales efectuados por órganos del Estado..., tales políticas deberán ajustar su contenido a este último, para que entonces ellas posean el justificativo legitimante, que parafraseando a Ferrajoli (2004), siempre estará marcado por el juicio de valores necesarios para sostener la validez o invalidez de las mismas.

d. Participación. Este carácter de legitimación estará, por tanto, supeditado a la satisfacción plena del concepto de democracia, forjado a partir ya no de un mero ejercicio de representatividad, sino de la vigencia real de la participación ciudadana, como medio generador y catalizador idóneo de ella, en su real condición de meta-garantía del Estado de Derecho. Manin (1997, c.p. Harguindéguy, 2015: 230) afirmó que las democracias contemporáneas se caracterizan más bien por ser <<aristocracias electivas>> en lugar de democracias plenas. Entonces, en el desmantelamiento de esa suerte de disfunción democrática, cabe recurrir a lo que Mischen & Sinclair (2009, c.p. Harguindéguy, 2015: 94) apelan como elemento sustentador de la aludida legitimación, que no es otro que reconocer la necesidad de que la acción pública se tiene que co-construir junto con la población a la que va dirigida. De esa manera, la adopción de tales políticas para ser conformes al imperio efectivo del Estado de Derechos constitucionales, requerirá de la superación de ese déficit institucional, que se logrará como se expresó, a través de la participación de las personas.

Lo antedicho obliga a tratar a las políticas públicas que no cumplan con los elementos validantes aquí planteados, como vías de hecho en las que la Administración Pública, inobservando el debido proceso, ha afectado ilegítimamente los derechos de las personas. Ilustres autores españoles aseveran que:

El concepto de vía de hecho comprende, por lo tanto, en la actualidad todos los casos en que la Administración pública pasa a la acción sin haber

adoptado previamente la decisión que la sirva de fundamento jurídico y aquellos otros en los que en el cumplimiento de una actividad material de ejecución comete una irregularidad grosera en perjuicio del derecho de propiedad o de una libertad pública (García de Enterría y Ramón Fernández, 2004, p. 817).

Cabe así afirmarse que una política pública que haya sido adoptada y ejecutada de manera ajena al fundamento de legitimación a ella exigido, carecerá de plano de aquellos fundamentos de procedencia constitucional que la validen y por ende, se convertirá en una vía de hecho política, que tachará toda la actuación del Órgano de Poder donde se originó, creando una política pública ajena al estado de derecho. Una vez desnaturalizada, será susceptible de impugnación ante los jueces competentes, quienes necesariamente al declarar la violación acusada, deberán determinar las medidas de reparación integral a asumirse, en aras de la tutela del derecho de propiedad y de aquellos otros inter-relacionados con éste, afectados por esa conducta.

Es pertinente observar que esa distorsión funcional de la Administración coadyuva a restar no sólo fuerza a la presunción de legalidad de la que gozan las actuaciones de ella, sino que desnaturaliza la esencia misma de la política pública, haciendo que la misma luzca especialmente revestida de injusticia, por carecer de esa legitimidad habilitante y forjadora de aquella injusticia interna a la que se refiere Ferrajoli (2004); entonces, son precisamente los efectos de esa perversión de la esencialidad del acto legítimo, los que busca evitarse mediante el reconocimiento y protección adecuados del derecho a la propiedad, que podrá ser objeto de intervención restrictiva o gravosa, siempre que la misma se sustente en dicho principio de validez (legitimidad) justificante, en apego a lo que mantienen los sistemas de derechos humanos aludidos.

Esbozados los presupuestos de viabilidad constitucional que estructuran a las políticas, a continuación se delinearán el otro valor clave de justificación de este ejercicio académico. Este no es otro que el derecho de propiedad, cuyo alcance más importante es aquel determinado por su contenido protegido, que debe coincidir con lo que ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

6.5 DERECHO DE PROPIEDAD. En este ordinal se hará un breve estudio del derecho de propiedad y su evolución desde la concepción civil del mismo, hasta la de esencia constitucional, aunada a aquella que ha desarrollado la Corte de San José como derecho humano.

6.5.1. Concepción civil del derecho de propiedad. El derecho de propiedad, en la concepción civil del mismo y acorde con los antecedentes de esa institución jurídica, es el derecho real que permite gozar y disponer una cosa; tiene sus orígenes en el derecho romano, donde adopta un claro perfil de potestad total sobre una cosa. Está considerado como un fundamento del derecho patrimonial, al cual Luis Claro Solar (1930) lo cataloga como el principal de los derechos reales. Según éste autor, en el Derecho Clásico Romano se discriminaban los vocablos *proprietatis* que identificaba "...a la propiedad despojada del derecho de gozar la cosa" mientras que el *dominium* "...se dice más bien para designar el derecho de propiedad considerado como derecho absoluto..." (Claro Solar, 1930: 325), configurándose sobre una cosa determinada e individualmente existente logrando así una confusión entre dicho derecho y el objeto sobre el cual se ejercía. Se estimaba que el derecho de disposición arbitraria que se puede tener sobre las cosas corporales es el único derecho que se llama dominio.

Esas nociones mutaron cuando la *in jure cessio* pudo aplicarse a toda especie de cosas, aprehendido dicho concepto en un sentido más amplio, que incorporaba las cosas incorpóreas; pero en la tradición jurídica latina, prevaleció durante mucho tiempo la idea de que el objeto del derecho de propiedad eran las cosas corporales, únicas susceptibles de posesión. El favorecimiento de esa idea, indujo a yerros conceptuales, al privilegiar la asimilación del dominio con su objeto, pues las cosas incorpóreas, consideradas en sí mismas, e independientes de las cosas corporales a que se refieran, directa o indirectamente, pueden ser también objeto de derechos y lo son del derecho de propiedad. El derecho real de dominio, mantiene identidad en uno y otro caso, en cuanto la cosa (material o inmaterial) queda sometida, sujeta a la voluntad y poder del titular del derecho, sin otras modificaciones que las que corresponden a la naturaleza misma de la cosa incorpórea.

Antonio Vodanovic (1940) con precisión afirma que existen facultades que son inherentes a este derecho, correspondiendo al uso, goce y disposición del mismo. El uso lo define como aquel "...que faculta para servirse de la cosa según sea su naturaleza. Ejemplo: el propietario de una cosa puede habitarla" (Vodanovic, 1940: 234). En atención a esta identificación de tales propiedades del derecho de dominio, el mismo autor define al goce como aquel que "...consiste en percibir los frutos de la cosa que se tiene en propiedad..." (Vodanovic, 1940: 234); existen autores como Bonnacasse (1999) que le asignan al mismo "propiedades materiales y jurídicas", en cuanto afirma que el mismo se expresa a través de actos materiales y jurídicos, y reconoce que "...Este autoriza al propietario a percibir los frutos de la cosa, a servirse de ella..." .

La facultad de disposición, o sea el *ius abutendi*, ha sido rescatada en su esencia por el mismo Bonnacasse (1999), quien propone que el derecho de dominio

“...encuentra su expresión en el conjunto de actos materiales y jurídicos originados por el ejercicio del derecho de propiedad...a servirse de ella y a transformarla o destruirla, a enajenar o establecer, sobre ella, derechos reales desmembrados de propiedad...”, lo que lo faculta a efectuar dichos actos. Autores como Planiol y Ripert, citados por Claro Solar (1930), proponen que “Lo que caracteriza al derecho de propiedad, y lo distingue de los demás derechos reales, es la facultad de disponer de la cosa consumiéndola, destruyéndola materialmente o transformando su sustancia” (Claro Solar, 1930: 336).

El *ius abutendi* concebido como *abusus*, comprende no sólo la disposición material de la cosa por actos físicos, sino además la disposición de ella por actos jurídicos, como son los gravámenes y limitaciones que a ella se pueden imponer. Claro Solar citando a Pothier, manifestaba que éste enseñaba que “el derecho de disponer comprende el derecho que tiene el propietario de enajenar su cosa, e igualmente de conceder a otros en la cosa los derechos que quiera, o de permitir en ella solamente tal uso que juzgue a propósito...” (Claro Solar, 1930: 336). Según Planiol y Ripert, ese *abusus* “...designaba el consumo de la cosa, y no el abuso en el sentido moderno de la palabra, que es el acto contrario al derecho” y que en palabras de Josserand (2009), deberá calificarse como abusivo al acto que “...cumplido en virtud de un derecho determinado, de un derecho subjetivo, como la propiedad, es sin embargo contrario al derecho considerado en conjunto, a la juridicidad...”, es decir, “...cualquier desviación de un derecho de su misión social...” (Josserand, 2009: 20).

En principio, la propiedad es, por consiguiente, absoluta en el sentido que ella confiere al propietario, cuando es perfecta, el poder jurídico más completo, un derecho general a todos los servicios, utilidades y ventajas que pueda obtener de la

cosa. Sin embargo, este poder jurídico del propietario no es sin limitación, porque debe servirse de la cosa con sujeción a las leyes civiles. Cuando la libertad del propietario no experimenta otras trabas que las que le imponen las leyes, la propiedad es, en efecto, tan perfecta y completa como es posible que lo sea sin transgredir aquellos límites, pero esos límites existen siempre. Conviene por eso, que la ley positiva reproduzca las limitaciones que las leyes naturales establecen al ejercicio del derecho de propiedad.

El derecho de propiedad es perpetuo por su propia naturaleza. Esto significa que la propiedad de una cosa se perpetúa, transmitiéndose del propietario que fallece a su heredero o legatario, o transfiriéndose al adquirente por el tradente: dura mientras exista la cosa, permaneciendo así inmutable en su esencia. Puede decirse también que la propiedad es perpetua en cuanto el propietario tiene en principio derecho a todos los servicios de la cosa, y por consiguiente a todos los servicios actuales y futuros y perdurar así en el tiempo hasta que la cosa se destruya o perezca. En estos sentidos la perpetuidad es de la esencia de la propiedad.

El derecho de propiedad es también esencialmente exclusivo, confiere al dueño de la cosa, a él solo, un poder privativo de gozar y disponer de la cosa, excluyendo a los demás, propiciando una *inegalité en droit*, como lo asegura Ferrajoli, desigualdad jurídica permitida (Ferrajoli, et al., 2009: 30). Los demás individuos están obligados a respetar este ejercicio de su actividad material o jurídica, y el está facultado para impedir que cualquier otro obtenga sin su voluntad alguna utilidad o servicio de la cosa, o se entrometa en el ejercicio de su derecho. Esto no significa que la existencia del derecho de propiedad en una cosa impida la existencia de otros derechos en ella a favor de otras personas, porque el derecho del propietario a todos los servicios de la cosa, presentes y futuros, tiene sus excepciones y precisamente la

constitución de estas excepciones puede ser obra del propietario, que al establecerlas ha ejercido ampliamente su derecho de propiedad.

La exclusividad consiste en que no puede haber al mismo tiempo sobre una cosa, dos derechos de propiedad independientes. Dos o más personas pueden ser copropietarias de una cosa pro-indiviso; pero, dos o más personas no pueden ser cada una de ellas, al mismo tiempo propietarias de la totalidad de la cosa. Pero, la exclusividad del derecho de propiedad que autoriza al propietario para impedir que los demás usen o se sirvan de la cosa en lo más mínimo, tiene también en las leyes naturales un límite que no es lícito al propietario traspasar, pues de hacerlo, incurriría en esa desviación de derecho –antes aludida-, condenable y reprochable.

6.5.2.- Concepción constitucional del derecho a la propiedad. En materia constitucional económica, la trascendencia del derecho de dominio es relevante, en tanto condiciona al Estado de Derecho. Más adelante, en este trabajo, se hará referencia de este aspecto. Una de las características que aporta la propiedad, en su concepción de derecho humano (constitucional) es la seguridad, lo que hace que “...aparezcan ligados –y no pocas veces juntos- en los distintos textos [constitucionales] y declaraciones. El derecho de propiedad implica la seguridad en su goce y consagra...la ‘inviolabilidad’ de la misma como característica” (Dalla Vía, 1999: 234).

La mayoría de tratadistas reconocen el giro que tomó dicho derecho, desde su concepción civilista hasta su reconocimiento como derecho humano. Ya en los tiempos del iluminismo racionalista el mismo fue derivando de dicho perfil hasta el de ser considerado inmanente al concepto de dignidad del hombre. El mismo Dalla Vía (1999) menciona a Baldo de Ubaldi, recogiendo su pensamiento para señalar que reconoce “...la existencia de un ámbito de privacidad que acompaña a la

persona y que incluye no sólo los atributos de la personalidad sino también los bienes y otros valores...”.

A pesar de que la propiedad pudo entonces ser aquilatada como un valor atado al ser humano, desde los logros que en esta materia se tejieron a partir del liberalismo decimonónico hasta el más reciente neoconstitucionalismo, dicho proceso también ha generado complicaciones de interpretación y adecuada comprensión de ella que alejan su concepción de la tradicional visión civilista, que hace hincapié fundamentalmente en valores como el uso, goce y disposición de la cosa material o inmaterial sobre los cuales se ejercen, pilares de esa institución jurídica en la relación entre los particulares, para ser estudiada desde la perspectiva axiológica del *dominium* como derecho humano.

Tal nuevo aproximamiento filosófico teórico del derecho de propiedad (desde su matiz de derecho humano) ha gestado que estudiosos como Ferrajoli (2001), identifiquen diferencias entre los llamados derechos fundamentales (libertades) y derechos patrimoniales. Válida sea aquí una digresión, para explicar aunque someramente que las libertades positivas son aquellos derechos en los que “...un sujeto tiene la posibilidad de orientar su voluntad hacia un objetivo, de tomar decisiones sin verse determinado por la voluntad de otros...” (Bobbio, 1993, c.p. Carbonell, 2011: 83), mientras que las libertades negativas son aquellas que “...equivalen a la no interferencia, a la posibilidad de actuar...sin que nadie se interponga u obstaculice nuestros actos...” (Berlin, 1958 c.p. Carbonell, 2011: 79).

Ferrajoli (2009) explica la aludida dicotomía y remarca por lo menos cuatro diferencias, en prescindencia de su esencia y que van asimiladas a su forma o estructura. Estas diferencias, son resumidas a continuación: 1. Los derechos fundamentales, es decir los de libertad, a la par que los derechos civiles, sociales y

políticos “...son derechos ‘universales’ (*omnium*), en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son sus titulares...” (Ferrajoli et al., 2009: 30) por lo que son inclusivos y dotados bajo presupuestos de igualdad jurídica.

Por otra parte, los derechos patrimoniales permiten identificar a titulares individuales o singularizados, en los que se aprecia la desigualdad jurídica, por cuanto “...son exclusivos, es decir, *excludendi alios*, y por ello están en la base de la desigualdad jurídica que es también una *inegalité en droit*...” (Ferrajoli et al., 2009: 30). Entiende Ferrajoli (2009) que el derecho de propiedad corresponde tanto a un derecho civil como a la capacidad jurídica de obrar que poseen las personas, evidenciando así la potestad de ejercer esa libertad –en sus dos matices, positivo y negativo- comentada tanto por Bobbio como Berlin según manifiesta Carbonell (2011), aunque distintos a la connotación civil de los derechos reales.

La segunda diferencia relieva en los derechos fundamentales aquellas condiciones que les son propias, tales como inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, intangibilidad, interdependencia e igualdad, mientras que a los derechos patrimoniales les corresponden condiciones de disponibilidad, tangibilidad, mutabilidad y alienabilidad. Como dice Ferrajoli (2009) los derechos universales no mutan, en tanto los patrimoniales pueden acumularse. “Estos se acumulan, aquellos permanecen invariables. No cabe llegar a ser jurídicamente más libres, mientras que sí es posible hacerse jurídicamente más ricos....Aquellos sufren alteraciones...éstas no varían...no se consumen y tampoco pueden venderse...” (Ferrajoli et al., 2009: 32).

La tercera diferencia que Ferrajoli (2009) destaca, dice relación a la estructura jurídica de ellos; los derechos patrimoniales dependen de actos jurídicos para su

vigencia, modificación o extinción y provienen de conductas “negociales” y “singulares”, conforme éste los califica, reflejadas en cualquiera de las formas legalmente establecidas para acceder a ellos (actos entre vivos, sucesorios, judiciales o administrativos. Los derechos fundamentales, en cambio existen como él expresa, *ex lege* “...o sea conferidos a través de reglas generales de rango habitualmente constitucional” (Ferrajoli et al., 2009: 33); es menester afirmar que no necesariamente la existencia y reconocimiento de los derechos fundamentales dependerá de su encartamiento en tal regla general, pues bastará que ellos correspondan al ser humano en reflejo de su dignidad, para que sean considerados como íncitos a la persona. “Dicho de otra manera, mientras que los derechos fundamentales *son normas*, los derechos patrimoniales *son predispuestos por normas*” (Ferrajoli et al., 2009: 33).

Finalmente, la cuarta diferencia consiste en reseñar la horizontalidad de los derechos patrimoniales, identificando la relación que de ellos nace como específicamente intersubjetiva “...de tipo civilista...mientras que las que se producen entre los titulares de los derechos fundamentales son relaciones de tipo publicista, o sea, del individuo (sólo o en colectivos) frente al Estado (Ferrajoli et al., 2009: 34). Los primeros están sometidos a prohibiciones de no lesión u obligaciones de deber, en tanto respecto a los últimos, el Estado debe garantizar y tutelarlos, como “...condición de legitimidad de los poderes públicos”, obligaciones de las que precisamente proviene o “...donde reside la *esfera pública* del Estado constitucional de derecho” (Ferrajoli, et al., 2009, p. 34).

6.6.- CONTENIDO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROPIEDAD. En el ámbito normativo constitucional, el derecho a la propiedad tiene aristas que permiten identificarlo con aquellas que se le reconocen en el

derecho civil, en un claro paralelismo, elementos que no son otros que el uso, disfrute y disposición de ella, explicados previamente en esta tesis. Pese a este aserto, el derecho constitucional de propiedad además posee ribetes que le son muy propios, que trascienden aquella triada que lo identifican en el ámbito civil. Es clara la influencia que a lo largo de los siglos ha mantenido el pensamiento de Hobbes, para quien igualdad, libertad y propiedad son los atributos que deben reconocerse a las personas, en aras de desarrollar una sociedad efectivamente libre. La tradición filosófica en la era de la ilustración y hasta la revolución francesa, atribuye a la propiedad la capacidad de dotar de dignidad a las personas, es decir, que era aquella el fundamento de ésta.

Con la incorporación de la burguesía y el estado llano a una sociedad más igualitaria y el reconocimiento de los derechos de ésta fielmente reflejados en el *liberté, égalité, fraternité* de la revolución francesa, se produce un giro en la concepción de propiedad, que deviene en resultado de ellos, abandonando ese carácter marginal que le arroga Pérez-Royo (2005) transformándose en opinión de éste, en el puntal de la constitución económica. Convertida así en derecho constitucional, que como se ha reiterado, supera las peculiaridades muy propias del derecho civil, es considerada según Dalla Via (1999) como "...los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad...a condición de que su titular disponga de una acción contra que intente interrumpirlo en su goce..." en remisión expresa que éste hace al fallo 145:327 de fecha 16 de Diciembre de 1925 dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en la causa "Pedro Emilio Bourdieu c. Municipalidad de la Capital".

Ese giro fue impulsado por la igualdad jurídica de todas las personas, que como se dijo antes, permitió superar la atávica relación entre propiedad-dignidad-derechos que imperaba en el *anciènt regime*, imponiendo el imperio de una tríada diferente persona-dignidad-derechos, que es la génesis del constitucionalismo heredero del iluminismo renovador, cuyo tránsito por el constitucionalismo liberal ya aludido, son el terreno basal en el que se desarrolla el constitucionalismo de la segunda posguerra, según el mismo Dalla Via (2009). Tal evolución, que estuvo enriquecida por derechos que se reivindicaron a través de procesos revolucionarios de comienzos del siglo XX, como el mexicano, aportaron al derecho de propiedad un cariz reconociblemente social al revestirla de una meta condición como es la función social que ésta debe mantener. Ello queda plasmado en el artículo 321 de la Constitución de Montecristi⁴ en el que el mismo es reconocido sujeto a ésta y a la función ambiental.

Las características constitucionales del derecho de propiedad, entonces, le conceden a éste además de las potestades propias del mismo, el deber de cumplir una función social, en la que debe considerarse incorporada la ambiental, en tanto como derecho de “tercera generación”, ya forma parte de esa función y posee elementos definidores específicos. Esa función social, que es un concepto jurídico indeterminado, deberá ser desarrollado por los intérpretes de la constitución, a través de fallos que lo estructuren tomando como parámetros definidores tanto el interés general como los intereses individuales.

El Tribunal Constitucional Federal Alemán, ha dicho lo siguiente de la función social:

⁴ Art. 321.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

...a) El postulado constitucional de un uso de la propiedad privada orientado en el bien común, comprende el mandato de considerar también los intereses de aquellos conciudadanos, en el uso de la propiedad. La medida y extensión de esta obligación, cuyo cumplimiento lo exige el propietario con base en la Constitución y que el legislador debe hacer posible, dependen de acuerdo con este principio, de si y que medida el objeto sobre el cual recae la propiedad se encuentra en una relación social y desarrolla una función social (Schwabe, 2003 p. 298).

El contenido del derecho de la propiedad (uso, goce y disposición) no surge explícito del ejercicio de definición constitucional efectuado por el constituyente, por lo que ha debido ser desarrollado a través de la potestad integradora de los jueces constitucionales, en diferentes fallos, que no hacen otra cosa que ratificar la construcción que del mismo se ha hecho desde la tradición romana y napoleónica. En estos fallos, aún cuando nuestra Corte Constitucional evidencia su compromiso con ese concepto de propiedad, no ha quedado exenta de incurrir en graves errores, que distorsionan esa institución jurídica, confundiendo unos y otros. Por ejemplo, mediante sentencia No. 011-11-SEP-CC de 18 de agosto de 2011, publicada en el Registro Oficial 555-S, de 13 de Octubre de 2011, afirma en la parte pertinente de las consideraciones y fundamentos lo siguiente:

...2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica y efectos de la garantía del derecho a la propiedad?

El derecho de propiedad privada es un derecho complejo que abarca potencialmente otros derechos. No obstante, el derecho de propiedad debe contener, al menos, el derecho exclusivo del uso de algo por parte de alguien, es decir, a conservar su propiedad, a que no sea destruida, apropiada o confiscada, y de esta forma pueda tener su libre disponibilidad.

El derecho a la propiedad es aquel que tiene cualquier persona respecto de las cosas sobre las cuales ejerce su dominio, sean estas materiales e inmateriales. Por otra parte, la propiedad privada tiene su legitimación, en último de los casos, como instrumento al servicio del crecimiento, la producción y la distribución económicos, lo cual encuentra garantía en lo dispuesto en el numeral 26 del artículo 66 de la Constitución de la República...

Bajo estos parámetros, esta Corte debe valorar el efecto causado con el auto emitido e impugnado del señor Juez Segundo (encargado) de lo Civil de Loja, el cual, determinadamente, emerge del acta de embargo practicada en el

proceso ejecutivo, y cuáles son las consecuencias fácticas y jurídicas que trajo consigo esta actuación judicial. De conformidad con las consideraciones supra, esta Corte asume que ha quedado fehacientemente demostrada la violación al derecho de propiedad del accionante González Paqui, ya que al no ser parte del proceso judicial, se ha interferido radicalmente su derecho legítimo al uso y goce de una parte de la totalidad de su bien inmueble, ilegal e injurídicamente rematado y entregado a la rematista, evidenciándose vulneraciones a sus derechos fundamentales, lo que cual genera graves perjuicios materiales e inmateriales en la persona del accionante, en particular por la forma como fue despojado de su propiedad. Pero las actuaciones judiciales impugnadas por el accionante no solo que vulneran o atentan contra el derecho a la propiedad, sino que violan el principio de la seguridad jurídica, asimilada como "(...) algo valioso que aporta al mejoramiento o al perfeccionamiento del derecho desde su especificidad, pero ella no funciona ni puede existir independientemente de la justicia sino como complementaria, adscripta o anexa a la justicia"; (He eliminado citas bibliográficas que constan en esa sentencia).

Surge de la simple lectura de la sentencia transcrita, que la Corte Constitucional ha confundido el uso con el goce, anteriormente definidos y equívocamente señala que el mismo equivale a conservar, para posteriormente afirmar que la disponibilidad de la cosa depende de ambas facultades. ¿Qué ocurre si desco enajenar (disponer) una cosa cuya posesión me está siendo perturbada? Ello no afecta mi derecho constitucional de propiedad, por cuanto nada ni nadie puede limitarme esa capacidad de disponer, en tanto no existe propiedad o *dominium* sin la capacidad de disposición inmanente a él, que como se expresó, no depende de su goce, pues tal tradición o enajenación se realizará con los defectos y virtudes que en la actualidad maticen el ejercicio de ese derecho. Sin embargo, esa sentencia, pese a la inadecuada argumentación, concluye acertadamente que en el caso de comentario se ha producido una interferencia ilegítima del uso y goce de un bien, con lo que bien se puede afirmar que el contenido reconocido del derecho a la propiedad está conformado por dichas tres facultades: 1) Uso, 2) Goce y 3) Disposición, cuya dimensión ha sido ya explicada.

6.7. CONTENIDO DEL DERECHO HUMANO A LA PROPIEDAD. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a la propiedad está

reconocido en el artículo 21⁵ que al igual que en nuestra realidad constitucional, reconoce los atributos de uso y goce de la misma, como elementos consustanciales propios de dicho derecho. A través de diversos fallos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el concepto de propiedad, proveyéndola del contenido mínimo antes reconocido, condicionándolo con el interés general o social. En la reiterada jurisprudencia interamericana, se ha seguido la estructuración originada en el derecho romano y luego plasmada en el napoleónico, con amplias potestades sobre las cosas corporales e incorporales, condicionadas únicamente, como se expresó, al interés común. En *Salvador Chiriboga v. Ecuador*, la Corte señaló:

...55. El primer párrafo del artículo 21 de la Convención Americana consagra el derecho a la propiedad privada, y señala como atributos de la propiedad el uso y goce del bien. Incluye a su vez una limitación a dichos atributos de la propiedad en razón del interés social. Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas.

Es de especial interés que en el caso *Awas Tingni* la Corte añade el elemento de dignidad como elemento integrante del núcleo protegido del derecho a la propiedad, haciendo énfasis en la indisoluble unidad que existe entre pueblos ancestrales y el territorio que ocupan, afirmando que existen patrones tradicionales

⁵ El artículo 21.1 y 21.2 del Pacto de San José dice: Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. [...] Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

de uso que generan sistemas consuetudinarios de propiedad, que no deben ser desconocidos, por el riesgo de incurrir en violación al aludido principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención (párrafo 140 “b”) determinando que es esa relación entre la Comunidad y sus tierras y recursos, la que la dota a ésta de honra y dignidad (ver párrafo 140 “f”), relación que no depende de un título formal de dominio.

Dado que entre los indígenas existe una tradición respecto a la propiedad colectiva de la tierra, cuya pertenencia se centra en el grupo y no el individuo, manteniendo con ella una relación espiritual, base de su cultura, integridad y supervivencia económica, dice la Corte Interamericana en sus consideraciones que: Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

Tanto la Comisión como la Corte conceden especial valor al derecho consuetudinario para el reconocimiento de la propiedad de los territorios que ocupan, bastando para ello la posesión ancestral de dichos territorios, habilitándolos por este sólo hecho, de capacidad para que obtengan el reconocimiento y registro necesarios (párrafos 149 y 151), lo que crea una suerte de nuevo modo habilitante, ajeno a aquellos del derecho civil.

Es oportuno un breve comentario respecto del voto razonado conjunto de A.A. Cancado Trindade y otros magistrados, quienes hacen hincapié en la *dimensión intertemporal* que caracteriza esa relación cuya obstrucción desvaloriza a la comunidad entera, por su pertenencia a la tierra; según estos magistrados, además de los valores subyacentes en este concepto, asumen una importante dimensión “al

poner de manifiesto los lazos de solidaridad humana que vinculan a los vivos con sus muertos y con los que están por venir”. En definitiva, más allá de los atributos básicos del derecho a la propiedad plasmados en el Pacto de San José, la Comisión y la Corte Interamericana, vinculan y reconocen la esencialidad de la relación de las comunidades indígenas con los territorios que ancestralmente han ocupado, en una afirmación de una dignidad comunitaria propia de ellas, por lo que es válido afirmar que a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe reconocerse también el atributo de dotar de dignidad, no a los individuos, sino a la comunidad misma, pues como se dijo en líneas anteriores, los individuos están dotados de dignidad y como parte de ella y por su condición de personas, poseen derechos.

En Europa, el artículo 1 del Protocolo Número 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales reconocía la intangibilidad del derecho a la propiedad, su defensa y el sometimiento de ella al interés general. De uno de los fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Tribunal de Estrasburgo), oportuno es rescatar varias aseveraciones que desarrolla en relación al interés público y la legitimidad de la injerencia que, sustentada en éste, se produce en dicho derecho, excepción aquella que es mediatizadora del mismo. En el caso “Ex-rey de Grecia y otros contra Grecia”, ese Tribunal reconoce en el párrafo 87 que el interés público es un fundamento adecuado para restringir la propiedad, pero que corresponde a las autoridades nacionales desarrollar esas causas de utilidad. Al respecto, dice “El tribunal considera que, gracias a un conocimiento directo de su sociedad y sus necesidades, las autoridades nacionales se encuentran en mejor posición que el juez internacional para determinar lo que es de ‘utilidad pública’”, aunque tal determinación siempre deberá manifestarse razonable (Díaz Revorio, 2004: 848).

Respecto a la proporcionalidad de la intromisión en el derecho a la propiedad, este Tribunal sostiene en el párrafo 89 que “Una medida de injerencia en el derecho al respeto de los bienes debe velar por el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de la protección de los derechos fundamentales del individuo”, conforme cita Díaz Revorio (2004) Igualmente, identifica una necesaria proporción entre los medios utilizados para afectar ese derecho y los fines perseguidos, que en definitiva no son otros que los invocados del “interés público”. Ello implica la justificación de esa injerencia o afectación, validando dicha intervención y legitimándola.

Reconocida la mencionada restricción del derecho, en ambos sistemas de derechos humanos se establece que esa injerencia, más allá de los condicionamientos de interés público, razonabilidad y proporcionalidad, siempre deberá generar el resarcimiento pecuniario a favor del propietario que sufre el gravamen de la desapropiación de su bien. La ausencia de indemnización, aún justificada la mencionada intervención, causa que la actuación de los Poderes Públicos sea imperfecta, tornándola en vía de hecho, sobre la que recae un adecuado reproche de legitimidad que la descalifica. Así, el párrafo 99 de la sentencia citada por Díaz Revorio (2004) dice que “El Tribunal considera, en consecuencia, que la ausencia de indemnización por la incautación de los bienes de los demandantes rompe, en contra de éstos, el equilibrio justo entre la protección de la propiedad y las exigencias del interés social”.

6.8. RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO:
Antecedentes, Concepto y Definición. Ante la presencia de un Estado diferente y de una administración pública transformada, la concepción de la responsabilidad de aquel por los daños que ésta causare a los ciudadanos ha sufrido sensibles e

importantes modificaciones; así, ha transitado desde los tiempos del absolutismo total, en el que el príncipe era depositario del poder que le era propio, que acunaba la infalibilidad del soberano sustentada en el origen de dicho poder, que era divino, mostraba el principio regulador de las relaciones con los ciudadanos que negaba la esencia de responsabilidad del Estado por ese sustento y más aún, desconocía la existencia de méritos para una indemnización, hasta los tiempos del liberalismo burgués. Para Arévalo Reyes:

La transición de ese Estado absolutista a liberal burgués en nada modificó la irresponsabilidad de la administración, cada vez que está fundamentado en el pensamiento liberal de dejar hacer dejar pasar, lo cual ocasionaba que el mismo no interviniera en las actuaciones de los asociados, bajo prurito de no afectar su libertad. Esa falta de intervención llevaba necesariamente a la irresponsabilidad del Estado, por cuanto si no actuaba, no podía causar daños. Dentro de la filosofía liberal e individualista que deviene luego de la Revolución Francesa, tampoco se enuncia entonces un principio de responsabilidad estatal. Las razones por las cuales el monarca no respondía, son sustituidas por fundamentos derivados de la soberanía del Estado y éste con base en ellos continúa considerándose irresponsable. (Arévalo Reyes, 2002 p. 18)

Posteriormente, en dirección de esa elaboración de la responsabilidad estatal, la exoneración reconocida al Rey fue trasladada en beneficio del Estado, cuyo poder provenía del pueblo, en el que la soberanía se personificaba -apreciando esta noción como la capacidad de ejercer ese poder de forma suprema-, como lo reconoce la doctrina, paulatinamente mutó de la total inmunidad del Estado al parcial reconocimiento de la responsabilidad de los agentes de éste, en aquellos casos en que sus actos hubieren irrogado daño a los particulares. Si bien esta configuración mantenía dicha franquicia, en tanto la persona jurídica Estado aparecía indemne, de alguna manera a través de la adjudicación de la responsabilidad aquilina a los funcionarios, cobijada ella en las instituciones de daños y obligaciones del Derecho Civil, se produjo una transición que permitía a las personas exigir y encontrar la reparación de la lesión sufrida.

Bustamante Ledesma (1998) recoge ese tránsito evolutivo y expresa que “...cuando el funcionario estatal desempeñaba mal sus funciones, excediendo los marcos determinados por la Ley y con ello causaba daño a los asociados, en su persona o bienes, el ofendido tenía acción para reclamar del agresor la correspondiente indemnización...”. Es entonces que a partir de ese momento se adelanta la creación del instituto jurídico de la responsabilidad del Estado, a pesar de que aún hasta ahí perviviere la tensión entre soberanía e irresponsabilidad, que en opinión de León Duguit, conformaba el contrapunto entre una y otra, creando una mutua autoexclusión. Bustamante Ledesma (1998) dice en lo pertinente:

...soberanía del Estado y su irresponsabilidad, en los que se expone que estas dos nociones se excluyen y que si el Estado soberano no puede ser responsable con ocasión de la ley porque quien crea el derecho por un acto soberano suyo no puede violarlo, tampoco puede serlo con ocasión de los actos ejecutivos, administrativos o jurisdiccionales...

Citando una sentencia dictada por el Dr. Montes Hernández, el mismo autor señala que “Si bien la instauración del Estado de Derecho y de la sujeción de aquel al ordenamiento jurídico, como supuesto básico del sistema, no desencadenó de inmediato la obligación estatal de reparar los daños que causara a los particulares...”, le reconoce que el adosar al quehacer del funcionario negligente o infractor la responsabilidad construida en el Derecho Civil, permitió “...la implantación posterior del instituto indemnizatorio...” según afirma Bustamante Ledesma (1998).

Dicho devenir tuvo su punto de partida en el *arrêt Blanco*, muy arraigado en la doctrina administrativa, pues precisamente a partir de éste se considera que nació una nueva constitución o construcción de la responsabilidad del Estado persona jurídica. El fallo Blanco (1873), dictado por el Tribunal de Conflictos francés

propuso que el Estado era responsable por los daños causados a los particulares, cuando prestaba servicios públicos, bajo principios ajenos al Derecho Civil, es decir independiente de aquellos que rigen la teoría general de los daños en ese ámbito.

Hay autores que dicen:

Los matices son necesariamente múltiples, supuesto el pragmatismo del sistema y su vía de progreso, a partir del célebre *arrêt Blanco* de 1873 (con precedentes en el *arrêt Rothschild* de 1855), en el que por vez primera se afirmó con grandes cautelas el principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración sobre bases autónomas...reservas que en la práctica no significaron más que la entrega del problema a la prudencia decisoria, bien acreditada, del Consejo de Estado, excluyendo la intervención de los Tribunales ordinarios. Desde ese momento, el principio de responsabilidad no ha cesado de perfeccionarse extendiéndose a todo tipo de servicios, incluso los que comportan ejercicio de autoridad. (García de Enterría y Ramón Fernández, 2004: 365)

Como obvia consecuencia de la inclusión de normas más claras que ampliaban la responsabilidad extracontractual del Estado en muchas Constituciones, "...la obligación indemnizatoria a cargo de éste adquirió contornos mucho más amplios y una cobertura menos limitada, principalmente por la institución de la figura del daño antijurídico...y la expresa consagración de la igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas..." (Bustamante Ledesma, 1998: 23).

La Constitución de la República ecuatoriana no es ajena a esa línea y estatuye dicha responsabilidad en el artículo 11.9⁶, adjudicándola al Estado en los casos de falla o falta de prestación de un servicio o por los daños que éste, sus delegatarios, concesionarios y en general cualquier persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, cause por acción u omisión. Dado que el objetivo de este trabajo

6

art. 11.9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

el erróneo o mal funcionamiento del servicio, mas no al causante del mismo. Si bien es irrelevante tal división a efectos de reconocer la existencia de responsabilidad por parte del Estado, en tanto sobre éste recaerá aquella siempre que se presente el daño antijurídico, es ella útil para poder determinar, por lo menos, la responsabilidad de los funcionarios contra quienes el Estado deberá ejercer derecho de repetición. Tawil (1993) invocando alguna jurisprudencia argentina citada por Izquierdo (1986), afirma que "...la juridicidad esencial de un Estado de derecho es la resarcibilidad de todo daño originado en un hecho...El Estado no puede ubicarse por encima de la ley sin vulnerar su fin principal, cual es la protección del orden jurídico". Dice la doctrina en relación a la ausencia o falla del servicio que:

...Al hablar de la falta o falla del servicio, prima la falla general de organización o funcionamiento del Estado sobre los hechos singularmente considerados; se hace responsable al Estado en razón de su deber primario y esencial de prestar los servicios públicos, función que de otra parte explica su existencia y no a una persona natural en concreto y finalmente son los servicios públicos, de acuerdo con su objeto, variedad y extensión, los que sirven para medir y precisar la responsabilidad del Estado (Bustamante Ledesma,1998).

En definitiva y citando a Saavedra Becerra (2003):

...sí se asume como cierta la idea de que el mal funcionamiento se concreta en un incumplimiento de las obligaciones administrativas, es forzoso concluir que además de una obligación concreta, que no es siempre fácil de precisar, ese incumplimiento podría recaer ante todo sobre los principios generales que presiden toda la actividad de la función administrativa tal como ellos se proclaman en la Constitución...

Respecto a la omisión de la actividad de la Administración, considerando que ella reporta una disfunción de la misma, según Saavedra Becerra (2003) quien cita a Marcos Gómez Puente (1994) tal inactividad consiste "...en la infracción por omisión de un deber legal de obrar, de contenido material o técnico que no sea materialmente imposible...". Tal reflexión conduce a generar un análisis de dos diferentes perspectivas, al considerarse por una parte, que el cumplimiento fiel de

los principios que rigen la actuación de los Órganos de Poder Público, comportan una garantía para el administrado respecto de sus expectativas y derechos respecto de ellos; y por otra, una de adecuado y eficaz comportamiento de la Administración. Esa ausencia de proceder por parte de una Administración remisa, devela la ruptura de los deberes a ella exigibles, que al reportar daños o gravámenes que las personas no deben soportar, propiciará también la responsabilidad tratada en este documento.

La norma objetiva constitucional admite que la Administración pública es un servicio sometido a parámetros tales como el de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, etc. como se señaló anteriormente. Esta imposición de estrictos principios que deben regir la actuación de esa Administración, es a la par una garantía y un derecho establecido a favor de los ciudadanos. Garantía, en tanto deben confluír los mismos en el diario quehacer de todos los Órganos de la Administración, en aras de un desempeño idóneo de ésta, en beneficio del interés general; y derecho, pues los ciudadanos tienen la potestad de exigir que ese servicio se otorgue bajo estrictas condiciones de idoneidad, en tanto como expresa Rodríguez-Arana Muñoz, quien citando a Löffler, expresa que "...se caracteriza por una orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de los recursos y el personal, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia". (Rodríguez-Arana Muñoz, 2005: 102)

El mismo autor reconoce que el concepto de servicio público se soporta en tres nociones, todas ellas explícitas en la Constitución de la República; estos son 1) efectividad, de la que dice "...es la concreción del principio de eficacia de la Administración desde el punto de vista de los destinatarios de la actuación administrativa", 2) calidad, apegada a la permanente necesidad de mejoramiento de

las actividades prestacionales, servicios y procedimientos de la Administración, y 3) información y auxilio, vinculadas al deber de la Administración de difundir las características y forma en que los ciudadanos pueden acceder a ese servicio. En principio, podría afirmarse que, como todos los derechos constitucionales y humanos, estos aspectos se encuentran claramente vinculados al debido proceso y a la transparencia que debe primar tanto en la información como en la actuación de los Poderes Públicos, como afirma el mismo Rodríguez-Arana Muñoz (2005).

6.8.2.- Responsabilidad por acciones de la Administración.

6.8.2.1 Responsabilidad objetiva. La Administración es responsable por los daños que en el devenir del ejercicio de sus potestades, cause en las personas. Es imperativo adscribir una postura que permita concluir en la responsabilidad del Poder Público por acciones por ella emprendidas, de modo que encontrada la justificación teórica que sustente ese criterio, la Administración Pública no sea eximida de la misma. Esto obliga a no dejar de recordar, como anteriormente se dijo, el tránsito que la institución aquí comentada ha tenido, desde el extremo autoritario que privilegiaba el aforismo “The King can do not wrong”, en el que el Estado, representado en la figura del Rey, era liberado de esa responsabilidad, hasta la actual responsabilidad objetiva, previo paso por la responsabilidad con único apoyo en la culpa o falta, esto es, en la ilicitud de la conducta dañosa.

La responsabilidad objetiva yace en la *teoría de la garantía*, según manifiesta Saavedra Becerra (2003), quien cita al jurista francés Boris Starck (1947) y reconoce de éste la autoría de ella. El análisis de la responsabilidad totalmente objetiva debe efectuarse desde la perspectiva de quien sufre el daño, pues es éste a quien se le ha menoscabado su derecho y no sólo a partir de la culpa o falta, que hace hincapié en al autor del gravamen, en tanto éste debilita la garantía que poseen

las personas para no ser víctimas ni sufrir daños que legítimamente, como se ha dicho antes, no deben soportar. Al citar a Starck, expresa:

Esta manera de razonar es incompleta, porque omite el punto de vista de la víctima. Ahora, por hipótesis, la víctima del daño ha sufrido un atentado a su derechos. Cada uno tiene derecho a su vida y a su integridad corporal así como a la de sus allegados, a la integridad material de los bienes que le pertenecen, y, más generalmente, a su seguridad material y moral. Estos derechos, es cierto, no son definidos expresamente por la ley, pero no se podría desconocer su existencia sin negar los imperativos elementales de la vida social... Si esos derechos existen, ¿no deben ellos ser protegidos, es decir, *garantizados* por el derecho? Y los daños que uno sufre por el hecho ajeno: heridas, muerte, destrucción de objetos, entre otros, ¿no son también atentados a esos derechos? (Saavedra Becerra, 2003 pp. 372-373).

Una vez aceptada la idoneidad de la responsabilidad objetivamente aproximada, concepción que en cuanto a la actividad que desarrolla la Administración, es la que más se ajusta al requerimiento de fundamentación teórica al momento de suscitarse actuaciones apreciablemente lesivas, para concluir la procedencia de una reparación marcada por la ilicitud del resultado, es reconocible que el sustento de la responsabilidad objetiva es efectivamente la protección de los bienes jurídicos del agraviado. García de Enterría y Fernández (2004) señalan que el sustento del sistema "...está en la protección y garantía del patrimonio de la víctima; es lo que la cláusula general pretende, ante todo, preservar frente a todo daño no buscado, no querido, ni merecido... que resulte de la acción administrativa".

En todo caso, la responsabilidad objetiva está primordialmente vinculada al imperativo de actuación de la Administración, el cual le es exigido en aras del interés general, imperativo que de manera alguna puede ser confundido con arbitrariedad, ya que esa actuación que obedece a un propósito determinado o predeterminado, busca satisfacer el aludido interés. Vista así, entonces, este tipo de responsabilidad se da respecto de los efectos dañosos que provienen de una

decisión y/o actuación del Poder Público, conducta en la que no es necesario revelar culpa o negligencia del agente infractor, culpa de la que surge una responsabilidad distinta, cuya prueba recae sobre el agredido y que es de carácter subjetivo. Esto permite afirmar y reconocer a los daños provenientes de actos ilegítimos como indemnizables, notando que el basamento de ellos es la culpa, a diferencia de la primera, reconocida como actividad legítima.

En doctrina se reconocen dos grandes tipos de responsabilidades objetivas: 1. La responsabilidad por riesgo creado (excepcionales), y 2. La responsabilidad por riesgos o daños especiales, que son brevemente desarrolladas más abajo. Ahora bien y pese a lo dicho, aún cuando exista la responsabilidad del Estado, en el sentido lato de la institución, debe puntualizarse que las consecuencias de la actuación de éste, aún siendo gravosa, puede no liberar la obligación de indemnizar, en tanto el daño causado no cumple con los elementos que configuran la viabilidad de reparación pertinente. Dichos elementos, siguiendo a Gamero Casado y Fernández Ramos (2010) son: a) El daño debe ser efectivo, esto es, real. Para definirlo, es suficiente apelar al contenido que del mismo se hace en el derecho de daños y que no es otra que el daño emergente y el lucro cesante; b) Valorabilidad del daño, es decir, éste debe ser determinable económicamente, que demuestren poseer “reflejo patrimonial”; c) Daño antijurídico, que no debe ser soportado por quien lo sufre.

Lo antedicho igualmente lleva a expresar, aunque fuere muy de paso, que como obvio condicionamiento de la vigencia de tal responsabilidad, es decir la que conlleva la obligación de reparar, como comentan Gamero Casado y Fernández Ramos (2010), “...el daño generado deberá encontrarse vinculado con la actividad de la Administración en una relación de causa-efecto. Es lo que se conoce como

imputabilidad del daño, esto es, la determinación de *quién* lo ha generado...”. Esa identificación corresponde de manera principal a la individualización del Órgano de la Administración que ha incurrido en la actividad dañosa.

6.8.2.1.1.- Responsabilidad por riesgo excepcional creado. La doctrina del riesgo creado, es la que ante hechos dañosos en los que está ausente la culpa de la Administración o falla en el servicio, igualmente permite obligar a ella a reparar los daños causados. En palabras de García de Enterría, este riesgo creado por la Administración “...es el único caso de una responsabilidad patrimonial de la Administración estrictamente objetiva” (García de Enterría, 2004, p. 396). Este tipo de responsabilidad, al someter al agraviado a la consecuencia de actividades riesgosas, “...genera una presunción contra el causante del daño, de la cual solo se exonera mediante la prueba de una causa extraña...” , como concluye Saavedra Becerra (2003).

La doctrina reconoce que el elemento catalizante de la responsabilidad resarcitoria en el desarrollo de estas actividades de la Administración, será aquel calificado como caso fortuito, marcado éste por “...dos notas esenciales, la indeterminación y la interioridad...La indeterminación característica del caso fortuito supone que la causa del accidente productor del daño es desconocida” según expresan García de Enterría y Ramon Fernández (2004); esa interioridad propone un nexo con el generador del hecho dañoso, haciendo que éste sea en esencia previsible, vista la relación del mismo con el *corpus* del daño, identificando en este último al objeto, circunstancias, condiciones en que el mismo se produce.

Libardo Rodríguez ha dicho que ésta es una modalidad que no exige culpa o falla del servicio y expresa, citando un fallo del Consejo de Estado de Colombia:

Responsabilidad por riesgo. Según esta teoría, el Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a experimentar un <<riesgo de la naturaleza excepcional>> que, dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que formalmente han de consentir los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio. (Rodríguez R., 2008: 524)

6.8.2.1.2. Responsabilidad por daños especiales. En ocasiones, en el quehacer legítimo e incluso necesario de la Administración, se producen daños que una persona no está jurídicamente obligada a recibir. Doctrinariamente se ha buscado encontrar la respuesta a la asignación de este tipo de responsabilidad en la quiebra del principio de igualdad en las cargas públicas. principio que propugna que los ciudadanos al soportar al igual que otros, las cargas que pesan sobre la comunidad en general, no pueden reclamar del Estado los gravámenes que por ellas sufran. El mismo se encuentra fundamentado en la solidaridad, cuyas connotaciones han sido suficientemente explicadas con anterioridad en líneas anteriores. La teoría de la responsabilidad del Estado en la actualidad, busca comprender que en dicho principio (de igualdad en las cargas públicas), subyacen "...todas las hipótesis de responsabilidad administrativa. DIEZ y BENOIT consideran, en este sentido, a la falta de servicio como uno de los procedimientos técnicos de la aplicación de esta responsabilidad", en palabras de Saavedra Becerra (2003).

En el concepto de especialidad se deben distinguir dos elementos que promueven la responsabilidad aquí comentada. Uno de ellos es la anormalidad y el

otro la especialidad. La primera se refleja en la excesiva carga pública, que es aquella mayor a la sufrida por otros miembros de la comunidad, propinando graves daños a quien los sufre, entendiendo como tal a la que revista verdadera importancia para el administrado. Para Saavedra Becerra (2003) ella "...es la traducción obligada de la idea de que no hay carga pública sino cuando quien reclama una compensación ha sufrido una suerte más desfavorable que la que implican los inconvenientes normales de la vida en sociedad". Finalmente, la especialidad del daño es atinente a la persona o grupo de personas, determinadas o determinables, sobre las que es impuesto. La concepción epistemológica de la antedicha especialidad, según señala Jacques Moreau (1995) citado por Saavedra Becerra (2003), no es sólo matemático sino que involucra un perfil de diferencia, que aquella produce aún dentro de una misma categoría de afectación, por la particularidad de la lesión causada a una persona, permitiendo identificar esa conducta como gravosa.

6.8.2.1.3. Responsabilidad por daños antijurídicos. Esta responsabilidad, cuyo origen se encuentra en el Derecho Español, reposa sobre conceptos de lesión y antijuridicidad que necesariamente deben concurrir, para dar paso a la misma en términos de resarcibilidad. El concepto de lesión no se construye a la noción de perjuicio que se refiere al menoscabo individualizado, determinado y valorable económicamente de los bienes jurídicamente tutelados de una persona, sino que además debe ser considerado antijurídico. Para David Blanquer ((2006) la antijuridicidad es el "...fiel de la balanza...que...equilibra la garantía de los derechos patrimoniales del lesionado y la tutela del interés general...no es una calificación sobre la dimensión subjetiva de la actividad administrativa... sino un elemento objetivo de la lesión...". Esa condición que constituye el basamento

sustancial de la obligación resarcitoria, es considerado por otros autores, como determinante de la calidad de la lesión. Tales autores dicen que “Un perjuicio se hace antijurídico y se convierte en *lesión* resarcible *siempre que y sólo cuando* la persona que lo sufre *no tiene el deber jurídico de soportarlo*” (García de Enterría y Ramón Fernández, 2004: 378-379).

Corresponde, por último, a fin de conformar esta institución, discernir cuando concurre plenamente el elemento de deber jurídico y precisar los límites de éste, para que dicha responsabilidad se configure. El deber jurídico es considerado un concepto jurídico indeterminado, que a la doctrina y jurisprudencia administrativa no le ha sido necesariamente amigable. Así, no basta con justificar a través del interés general o bien común esa obligatoriedad, ni siquiera cuando ella es concreta, para entenderlo. El reconocimiento de esa ausencia peligrosa de definición, obliga a buscar consolidarlo a través de lo que declara nuestra Constitución de la República en el artículo 83, que impone como deber de los ciudadanos el cumplimiento de la Ley; a partir de esa obligación constitucional, puede colegirse que el deber jurídico no es otro que aquel establecido en la ley, que impone a los ciudadanos una carga legítima, es decir, por lo menos general y determinada, surgida a través de la actuación del legislador.

Es imprescindible que la intervención restrictiva de un derecho sea proporcionada y justificada. Recuérdese que para que se produzca una lesión, debe existir un bien jurídico tutelado. Si nuestra Constitución proscribiera toda limitación o afectación de un derecho reconocido en ella o en un Tratado Internacional de Derechos Humanos, que coarte injustificadamente su ejercicio, tal menoscabo deberá buscar su legitimación no sólo por medio de argumentos sustentados, como se expresó anteriormente, en el interés general, sino además en la formalidad y

materialidad de una norma general de interés común, como el asambleista define a la Ley en el artículo 132 de la Carta Suprema, cuerpo normativo que además manda en el artículo 11#8 que el contenido de un derecho constitucional, se debe instrumentar entre otros medios y de manera progresiva, a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas. Entonces, cabe concluirse que no existe la obligación de soportar el degradamiento de un derecho, si por lo menos éste no se ha propiciado de forma justificada, por lo que cualquier lesión que se irroge a un bien jurídico tutelado en otras condiciones que las mencionadas, conllevarán la obligación de reparar por parte de la Administración, cuando devengan en antijuridicidad.

Luego de desarrollado el concepto de cada uno de los vocablos claves, es preciso buscar confirmar la premisa planteada. Así, al ser principios rectores de la Administración Pública, la calidad, eficiencia, eficacia, entre otros, según lo expresa el tenor del artículo 227 de la Constitución de la República, las políticas públicas deben cumplirlos. A esos presupuestos mínimos, deben añadirse aquellos específicos de las políticas públicas económicas, que en esencia deben fomentar el crecimiento endógeno, según palabras ya citadas de French-Davis (2005), expuestos bajo la forma de precepto constitucional en el artículo 284 de nuestra Carta Suprema.

Si esto no aconteciere, pues al ser sometidas al análisis respectivo, se constatará que antes que favorecer el objetivo de bienestar general han afectado al derecho a la propiedad, tal carencia las tornará en ilegítimas y ese yerro generará tanto una falla en el servicio, al corresponder la Administración a uno de éstos, así como reportará un daño especial, al subsumirse sus características a las de aquellos causados en actuaciones realizadas en miras del interés general. Sin embargo, ante la

superación de la discusión doctrinaria que privilegiaba la asunción de la aludida responsabilidad, endilgándola a una falla en el servicio, a la par que la actual tendencia doctrinaria y jurisprudencial, es plausible considerar que la aproximación sancionatoria se apoye en los institutos de la responsabilidad objetiva del Estado. Ella se configurará por los gravámenes anijurídicos causados a las personas por la adopción y ejecución de políticas públicas, cuando el examen de legitimidad al que deben ser sometidas, en apego a la imprescindible necesidad de que cumplan parámetros mínimos constitucionales, no sea superado. Así se impulsará la referida obligación de reparar a quienes sufrieron la lesión de su derecho a la propiedad.

Ahora, es imprescindible también identificar al Órgano competente para declarar tal responsabilidad y ordenar la reparación debida. Por mandato constitucional, las políticas públicas pueden ser impugnadas mediante la acción de protección consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República, garantía jurisdiccional reglada en términos generales en el artículo 86 del mismo cuerpo normativo, así como de forma específica en los capítulos I y III del Título II de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De constatarse las tachas que contra las políticas públicas en mención se propusieren, el fallo producido en sede judicial constitucional mandará que se adopten una serie de medidas de reparación, entre ellas la de resarcimiento de los daños materiales. Si éstos fueren económicos, entonces su determinación deberá efectuarse en un juicio verbal sumario, que deberá seguir la forma propia de éstos y tramitarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al tratarse de una actuación generada desde la cosa pública.

7.- MARCO METODOLÓGICO

Este trabajo, desde una perspectiva metodológica general, se caracteriza por ser una investigación cualitativa, por tanto no se sostiene en estadísticas o en datos experimentales; en tal sentido, se puede afirmar que es una investigación pura, teórica, formalista-dogmática. Esto no significa sin embargo que carezca de referencias a sentencias y dictámenes significativos, en la medida en que en ellos se recrean los conceptos claves aquí considerados. Una segunda característica metodológica es entonces que, como muchas investigaciones jurídicas, se basa en documentos, por lo cual se la puede ubicar también dentro de lo que se conoce como investigación documental o bibliográfica, especialmente en lo que se refiere al marco conceptual, teórico, que es donde se recogen y discute el alcance de las categorías jurídicas aplicadas en este trabajo.

Sin embargo de lo dicho se ha de considerar que dentro del ámbito jurídico existen grandes esfuerzos teóricos sobre los problemas metodológicos, lo que ha llevado a algunas consideraciones, que es necesario tenerlas presentes, con respecto a la investigación cualitativa y a esta investigación en particular:

1. Uno de los métodos lógicos más afines al Derecho es el de la inferencia, misma que puede ser inductiva (de lo particular a lo general) o deductiva (desde lo general a lo particular). La deducción permite elaborar la premisa y la inducción la captura de la información o de los datos particulares.

2. La inferencia lógica es un método que tiene su complemento en el de análisis-síntesis, es decir en la separación de los elementos constitutivos esenciales y en la reconstrucción de las partes en un todo que al constituirse como tal no sólo representa una suma total de ellas, sino que deviene en un bien jurídico mayor producto de la lógica de integración. Considera la estructura, pero no se agota en

una posición estructuralista, es más una posición sistémica, por ende, más relevante.

3. El uso de la inferencia lógica hace que los aportes teóricos se formulen luego de la investigación por lo que se valida con los mismos casos estudiados. Es importante recordar, en este punto, que en la investigación conceptual se conjugan dos aspectos sustanciales e inversamente correlativos: comprensión y extensión; a mayor comprensión menor extensión. Por lo tanto, la muestra en estos casos suele ser elegida, no probabilística, por el contrario es temática o intencionada; así en esta investigación se ha tratado de tomar países con características jurídicas y sociales similares al nuestro, aplicando además el criterio de no repetición (saturación), pues pese a existir un número importante de resoluciones judiciales dictadas en relación a la comentada responsabilidad, ninguna de ellas trata específicamente tal categoría, vinculada a los daños al derecho a la propiedad, originados en la adopción y/o ejecución de políticas públicas económicas.

4. El silogismo jurídico es la forma en que se garantiza la validez formal de la conclusión y no su validez material. Para el presente caso se han elaborado tanto la premisa mayor como la premisa menor bajo el esquema condicional debido a que el cumplimiento de la premisa menor es lo que se discute a lo largo del documento, por lo que la conclusión solo aparecerá al final de la investigación.

En suma la investigación tiene un carácter cualitativo, es descriptiva porque identifica las peculiaridades de la práctica judicial ecuatoriana y su renuencia a declarar la responsabilidad objetiva estudiada, poniendo a la luz lo que se considera una errónea respuesta de los Órganos obligados al political balancing a ellos exigida.

En esta investigación concurren varios métodos, aceptados de forma general. Inicialmente se emplea el método analítico-sintético porque se toman como unidad de análisis varias sentencias y dictámenes españoles, argentinos, colombianos y ecuatorianos para identificar los elementos componentes del problema, enfrentado a otras tensiones secundarias coadyuvantes, así como la respuesta dada a ellas en las sedes judiciales y/o administrativas tomadas como parámetro de estudio. Luego de ello, de forma argumentativa y sintética, se estructuran los elementos que conforman el denominador común de la institución jurídica de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Finalmente, se recurre al método deductivo-inductivo, por cuanto al partir de las insuficiencias judiciales que pautan la construcción de la jurisprudencia ecuatoriana en materia de responsabilidad patrimonial, se pone de manifiesto la impunidad de la Administración Pública, al actuar fuera del estricto marco de legitimidad constitucional, que auspicia la lesión permanente de los derechos constitucionales que aparecen en guisa, recurriendo también a la comparación, como instrumento de corroboración de la premisa.

La Responsabilidad Extracontractual del Estado (basada en disposiciones sustantivas cuya eficacia está supeditada al imprescindible control judicial y al sometimiento de la autoridad a los dictámenes condenatorios) se produce por la violación de por lo menos una garantía y un derecho constitucional: a) La garantía política y, b) El derecho a la propiedad. La lesión de ambos genera la procedencia de la declaración de dicha responsabilidad y por lo tanto la acción de resarcimiento.

En concordancia con lo anterior, la unidad de análisis son las sentencias y pronunciamientos en procesos judiciales, de las que se rescatará las dimensiones pertinentes, que más abajo se señalan. ¿Por qué se elige esta unidad de análisis?

Porque ellas son la manifestación más representativa del objeto de estudio; se trata de entidades tangibles que contienen razonamientos, pensamientos y argumentación, que las convierte en unidades jurídicas perfeccionadas, en el sentido de ser pronunciamientos finales en relación a la demanda que los motivó.

Es conveniente distinguir la unidad de análisis de la unidad de muestreo que para el caso están representadas en las sentencias que se ha tomado por cada país. Este procedimiento metodológico es necesario ya que se desconoce el universo de procesos judiciales en los que se haya establecido la responsabilidad estudiada por la adopción de políticas públicas económicas, pues se presupone que no serán excesivos pero si de difícil localización, por considerarse por un muy amplio sector de la doctrina que tales políticas públicas no son susceptibles de confrontación judicial; se restringe al ámbito iberoamericano por la cercanía de cultura jurídica a más de las condiciones sociales materiales y políticas de desarrollo, es decir en base a cierta identidad socio-cultural.

7.1.- UNIDADES DE ANÁLISIS, DIMENSIONES Y JURISPRUDENCIA:

1. SENTENCIA 1. Dictamen 986/1981, por actividad de riesgo del Estado.
2. SENTENCIA 2. Dictamen 994/2008, por actividad de riesgo del Estado.
3. SENTENCIA 3. Sentencia Caso Meza, Dora c/ Corrientes, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios.
4. SENTENCIA 4. Juan Carlos Tacha y otros v. Instituto de Seguros Sociales.
5. SENTENCIA 5. Caso Ramiro Abelló Plaza y otros v. Municipio de Neiva.
6. SENTENCIA 6. Caso Esteban Abedrabbo Torres v. Estado ecuatoriano
7. SENTENCIA 7. Caso Afaba v. República del Ecuador

DIMENSIONES. La información que se intenta rescatar de estas unidades de muestreo, son:

- El derecho a la propiedad dentro del marco constitucional Ecuatoriano
- Contenido constitucional protegido del derecho a la propiedad.
- Normativa que regula la responsabilidad extracontractual del Estado
- Aspectos de la responsabilidad extracontractual del Estado
- Declaración de responsabilidad extracontractual en el procedimiento judicial foráneo y nacional.
- Elementos característicos de la responsabilidad objetiva, judicialmente reconocidos.
- Requisitos constitucionales de idoneidad de las políticas públicas económicas.

REVISIÓN DE DICTÁMENES Y JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO. Los dictámenes y jurisprudencia que se comentan de forma inmediata, permiten sustraer y reconocer los elementos específicos de la responsabilidad objetiva, a partir de una muestra muy acotada, pero que por contribuir de manera reiterada con los referidos sustentos, permiten ajustarlos y considerarlos como criterio generalizado en la práctica jurisprudencial iberoamericana.

7.1.1.- COMENTARIOS SOBRE DICTÁMENES ESPAÑOLES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO.

7.1.1.1.- Dictamen 986/1981. La opinión aquí analizada se refiere a una petición de indemnización formulada por un agraviado, representado por el solicitante, por lesiones a consecuencia de disparos de la Guardia Civil; en él, ha quedado expuesto que según la práctica administrativa española, soportada en

elementos estructuradores identificados anteriormente al citar a Gamero Casado y Fernández, la responsabilidad extracontractual del Estado se evidencia cuando concurren: a. Un daño eficaz, b. Valorable y c. Antijurídico. De la lectura del dictamen en mención, consta que el Consejo de Estado consideró sancionable a la administración en base a esos pilares. Dice el mismo, en lo pertinente:

...el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el cual dispone lo siguiente: 'Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos'.

El Consejo de Estado, de conformidad con la opinión sustentada por los órganos y dependencias pre-informantes, considera debe estimarse íntegramente la reclamación deducida por la representación de la interesada, toda vez que ha quedado acreditado, tanto la relación de causalidad entre el daño y su agente, cuanto que aquél reúne las características de singular, efectivo y económicamente evaluable y evaluado, en este caso en 450.000 pesetas...

Surge así la corroboración de la voluntad institucional en España, de respetar el estado de derecho, a través de la consagración de la responsabilidad extracontractual del Estado, sancionando a la Administración, por la actuación por lo menos negligente de un agente del orden. Igualmente, surge de la lectura del documento revisado, que el Estado como ente es susceptible de ser endosado con la responsabilidad que aquí se estudia, por actos u omisiones de quienes conforman el servicio público, cuando de los mismos se produzca un daño antijurídico, en las condiciones planteadas a lo largo del argumento justificativo de la investigación.

7.1.1.2.- Dictamen 994/2008. Los antecedentes del presente dictamen corresponden a las alegaciones Responsabilidad patrimonial de la Administración, por los daños personales y en vehículo matrícula, atribuidos a la existencia de gran cantidad de agua en el túnel de Aldea de Venta Cárdenas, de la Autovía de

Andalucía y correspondiente solicitud de indemnización. En este caso, el Consejo de Estado determina de forma más elaborada cuáles son los elementos de la responsabilidad objeto de estudio, agregando tanto la referencia al nexo causal, como la ausencia de fuerza mayor, medio idóneo de exoneración de dicha responsabilidad, cuanto la inexistencia de obligación, por parte de los administrados, de soportar el daño sufrido.

Uno de los elementos de procedencia del daño objetivo, al estudiar la responsabilidad extra-patrimonial del Estado, es la falta de obligatoriedad de asumir los efectos del acto lesivo. Tal obligatoriedad va a estar vinculada a tres elementos anteriormente comentados: a. Anormalidad, que no es otra cosa que la razonabilidad de la injerencia en un derecho, producto de la convivencia social, sin desnaturalizar el equilibrio que debe existir en la distribución de las cargas públicas, de manera que quien alega haber sufrido un gravamen, no hay sido situado en posición menos favorable que los demás miembros de un núcleo humano; b. Especialidad, que alude a la posibilidad de determinar a las personas que han sido víctimas del acto lesivo, concepto que no se restringe a lo cuantitativo, sino que trasciende hasta la diferenciación; y, c. Ausencia de álca, que dice relación a la debida diligencia con la que debe proceder el administrado, quien no debe haber asumido el riesgo del que procede el daño que reclama.

Analiza también el dictamen de interés, el concepto de fuerza mayor, que lo desarrolla afirmando que "... la fuerza mayor se configura como "una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irrecusable o inevitable, aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista" (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1995)".

Finalmente, es importante el aporte administrativo revisado, por cuanto también comenta la validez del nexo causal y al referirse a éste, anuncia:

A este respecto, no es ocioso recordar que la responsabilidad extracontractual y objetiva de la Administración no supone que la obligación de indemnizar nazca siempre que se produce una lesión por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en dicha relación de causa a efecto intervenga la conducta culposa del perjudicado, de tal suerte que si esta intervención es tan intensa que el daño no se hubiese producido sin ella, es obvio que no puede imponerse a la Administración el resarcimiento de una lesión económica cuya causa eficiente es imputable al propio perjudicado.

De lo declarado por el dictamen objeto de opinión, se observa que también se configuran los elementos doctrinarios que conforman la responsabilidad extracontractual del Estado, permitiendo así crear un adecuado escenario de afirmación de la hipótesis propuesta, que no es otra que la obligación de indemnizar que tiene el Estado, en el evento de concurrir las aristas que construyen la institución jurídica de dicha responsabilidad.

7.1.2.- COMENTARIOS SOBRE JURISPRUDENCIA ARGENTINA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO. En Argentina, la tradición judicial se inclina por solucionar tensiones entre los administrados y la Administración Pública, cuando ésta es perseguida por actos o hechos que generen responsabilidad extracontractual, por medio de un análisis estrictamente civilista, que se afirma en los desarrollos que de esta institución han efectuado, tanto doctrinaria como judicialmente, en dicho País.

Caso Meza, Dora c/ Corrientes, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios. El caso analizado tiene como antecedentes la muerte del hijo de la señora Dora Meza, producto de un accidente de trabajo, que se dio cuando aquel se encontraba efectuando reparaciones en el sótano de una establecimiento de educación y sufrió

un shock o descarga eléctrica que causó su muerte. La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina empieza por establecer la legitimidad pasiva del Estado Nacional, por intermedio de recaudos obvios tales como información registral que corrobora la propiedad del inmueble donde se produjo el hecho.

Recordando que uno de los elementos que favorecen la descripción de la responsabilidad objetiva es el deber de garantía que debe asumir el Estado, según se expresó en este texto, al mencionar los principios que la conforman, en concordancia, la función judicial argentina dice en la sentencia que se recorre:

...7°) Que es guardián tanto el que se sirve de la cosa como el que tiene la exigencia de su cuidado de modo indemne para los demás. Responde incluso a la idea de justicia que quien obtiene los provechos debe soportar los riesgos. En ese contexto el Hospital Escuela contrató a la firma Tecnia SRL (fs. 1, expediente penal 28.744/96), por lo que mal puede pretender la excepcionante desligarse de la responsabilidad en el evento, en la medida en que no existe elemento de prueba que permita concluir que, como adujo, esa contratación la hubiese realizado la provincia (fs. 220).

En la resolución comentada, la Corte anticipa la existencia real de la muerte del señor Meza, expresando que éste es el hecho dañoso; posteriormente propone la elaboración del nexo causal por medio de la existencia del accidente, circunstancias, lugar y tiempo en que aquel se produjo. Con ello, finalmente concluye que el requerido vínculo ha sido plenamente justificado, al decir y posteriormente concluir:

...17) Que todo lo expuesto permite afirmar que la actora ha cumplido con la carga de probar el hecho y aportar los elementos que autorizan a tener por establecida la relación de causalidad entre el hecho generador y el daño, en la medida en que ha logrado formar la convicción necesaria al respecto (artículo 386, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En efecto, todo lleva a concluir que el fallecimiento del hijo de la actora ocurrido el 4 de junio en el Hospital Escuela, se produjo en oportunidad de efectuar trabajos de reparación con una cosa riesgosa...”.

“18) Que a la luz de lo expuesto se debe concluir que las codemandadas son responsables en los términos del mencionado artículo 1113, segunda parte. En

los hechos examinados en el sub lite, el dueño y guardián habían creado un riesgo del cual se siguió un daño.

Igualmente la Corte propone que es obligación procesal del Estado demostrar la culpa de la víctima del daño o la concurrencia de caso fortuito, para liberarse de la responsabilidad que sobre él recae. Sin embargo, considerando que la aceptación de la fuerza mayor como causa de exención de responsabilidad es la que efectivamente procede y se acoge, dada la presencia de la externalidad indispensable para ello, debe entenderse que el "caso fortuito" al que alude este fallo es efectivamente la fuerza mayor. Tómese en consideración que lo marca el caso fortuito es la internalidad que a él caracteriza, a diferencia de la *forcé majeure* en realidad inevitable, imprevisible e irresistible, sometida a la externalidad que es la determinante de tal remisión.

Con lo trascrito, se demuestra que las estipulaciones doctrinarias requeridas para proporcionar contenido al vocablo rector "responsabilidad objetiva", son de alguna manera uniformes con aquellas propuestas originadas en la práctica jurídica administrativa con base europea continental (Francia y España); también da por satisfecha la decisión judicial de referencia, la creación por parte del Estado de un riesgo que el afectado no debía soportar. De esa forma, aunque por vía distinta, también en Argentina se imputa responsabilidad al Estado, por actividades de riesgo, propias de las que generan responsabilidad objetiva.

7.1.3.- COMENTARIOS SOBRE JURISPRUDENCIA COLOMBIANA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO. En Colombia se efectúa una aproximación distinta a la efectuada en Argentina, ya que se utilizan recaudos doctrinarios de sesgo evidentemente administrativista, ajustados a la naturaleza de dicha responsabilidad, volviendo esa

práctica más acorde a la relevancia constitucional que ella posee. La muestra que se comenta a continuación, devela tal característica.

7.1.3.1.- Radicación: 25000 2326 000 2001 01343 01, Juan Carlos Tacha y otros v. Instituto de Seguros Sociales. La causa se origina ante una demanda interpuesta por el señor Juan Carlos Rojas Tacha y otros, quienes acusaban falla en el servicio médico hospitalario dependiente de ese Órgano de Seguridad Social, al exponer al menor Carlos Alberto Rojas a una infección que desencadenó en una meningitis que produjo daños neurológicos irreversibles en éste. En el ejercicio de estructuración de la responsabilidad que obliga a reparación, la Sala corroboró la acreditación del daño (eficaz o real), primer presupuesto de conformación de aquella, por medio de los antecedentes fácticos. El nexó causal, segundo elemento exigible, lo elaboran los Juzgadores a partir de un supuesto indiciario, que confirmaría tal aserto, al aseverar que por la naturaleza de la bacteria causante del daño, ella había sido de las consideradas multiresistentes, adquiribles intrahospitalariamente. A partir de ese razonamiento, la Sala acepta causalidad entre el daño y la actividad médica, aseveración que permite dar por presente el presupuesto de antijuridicidad, exigido para reportar la responsabilidad de la cual se trata aquí, superando los criterios históricos previos, que la sustentaban en la falla-culpa de la Administración.

Jurisprudencialmente se privilegia entonces la imputabilidad del resultado, aún a pesar de la función normal del servicio, según aparece del texto siguiente: “En relación con la actividad médica capaz de comprometer la responsabilidad de la administración, debe señalarse que no es solamente aquella que se desarrolla contrariando los postulados de la *lex artis* o, dicho en otras palabras, que es consecuencia de un funcionamiento anormal, negligente o descuidado del servicio

médico¹⁴[14]. También la actuación o actividad médica que se despliega en condiciones normales o adecuadas puede dar lugar a que ello ocurra” (p. 15).

Esto da paso a sustentar el elemento de antijuridicidad, que se demanda en todo acto causante de daños objetivamente imputable al Estado, al expresar el fallo comentado que el eje del sistema de responsabilidad extracontractual en Colombia no es la noción de falla del servicio, sino el daño antijurídico, sustentando tal criterio en el artículo 90 de la Carta Política de ese País, que 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.

De esa forma, continúa la sentencia, “...se desplaza el soporte de la responsabilidad administrativa, del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de un título jurídico válido y que exceda el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social”.

Finalmente la Sala también se refiere a la inexistencia de causa alguna de exención, afirmando que el caso fortuito aludido por los demandados como eximente de responsabilidad, no está matizado de la exterioridad o irresistibilidad que exonera, pues las circunstancias del riesgo generador del daño acusado, eran estrictamente internas.

El esfuerzo judicial analizado, en definitiva, coadyuva a afirmar que el Estado es responsable objetivamente por el menoscabo que una persona sufra en un bien jurídico tutelado y tutelable. La determinación de esa responsabilidad va a crear, en el estado constitucional de derechos, certezas respecto de los límites que deben identificar las actuaciones de los diferentes Órganos de Poder, siempre limitados

por una legitimidad esencial, que no es otra cosa, que la justificación constitucional de ellos.

7.1.3.2. Radicación número: 410012331000199900637 01(27578), Caso Ramiro Abelló Plaza y otros v. Municipio de Neiva. Esta pieza de jurisprudencia es especialmente generosa en la explicación de los diferentes definidores constitutivos del concepto de responsabilidad objetiva. El caso se produce por el desalojo de varios cientos de comerciantes minoristas en dos mercados de Neiva, sin que el administrador municipal les proveyera previamente sitios de reubicación, hecho que motivó severas pérdidas económicas y/o pérdidas de trabajo de los comerciantes cuya reubicación no se produjo.

En la misma se afirma que la institución de la responsabilidad de estudio es un imperativo constitucional, sustento del Estado cuyo fundamento es la “clausula social”. Como bien se sostiene en la doctrina, itera la resolución, “La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad; los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público”.

Al no ser la institución estudiada una herramienta de actuación administrativa, sino una de reacción sistémica social, con la que se pretende establecer un equilibrio al contrapunto causado por la antijurídica irrupción en un derecho constitucional, tal respuesta se realizará en la obligación de reparación de los daños producidos a los agraviados, como reflejo de cesamiento de la tensión indeseada. De otra parte, se comenta en la sentencia referida, de manera importante y oportuna que la imputabilidad de interés, también está marcada por la calidad del sujeto a

perseguirse en tanto sea o no garante del bien socavado, producto de la efectiva realización del riesgo causante del mismo, al decir en lo pertinente:

En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante.

Es evidente que en tratándose de la tutela de los derechos humanos y de las consecuencias que el quehacer ilegítimo del Estado genere en los administrados, es la Administración la que se posiciona, por mandato de un principio básico de soberanía, en garante primario de ellos; por ello, la norma constitucional debe ser aprehendida en la dimensión propuesta en esta sentencia, que abarca el control de poderes característico de un estado de derechos, dotando a un órgano la potestad para atribuir ese deber de garante y el poder de reproche y castigo que la ruptura del mismo cause.

7.1.4.- COMENTARIOS SOBRE JURISPRUDENCIA ECUATORIANA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO. Para efectos del presente trabajo es menester aclarar que en el país no existe tradición jurisprudencial que permita corroborar una cultura de respeto y apego al concepto que conforma esta institución jurídica, por lo que amén de citar superficialmente un caso de declaración de ésta por parte de los jueces competentes, también es oportuno señalar que la sentencia en mención no aporta mayores elementos, en busca del reconocimiento debido de dicha responsabilidad en contra de la Administración Pública.

El sistema jurídico infra constitucional ecuatoriano reconoce en el estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva (ERJAFE) el derecho que

poseen los ciudadanos para recurrir ante un órgano público y previo reclamo, solicitar reparación pecuniarias en el evento de haber sufrido las consecuencias o gravámenes producto de una actuación administrativa reprochable. Agotado en sede administrativa dicho procedimiento preliminar, el este ante el cual se comparece deberá generar una resolución, aprobando o rechazando el petitorio respectivo. De no producirse una respuesta formal por parte de la administración, es decir, ante la ausencia de acto administrativo expreso en tal sentido, se generará silencio administrativo positivo. En este punto, el ente deberá hacer entrega del certificado de silencio administrativo, para que el administrado pueda ejercer los derechos pertinentes, objeto de reclamación inicial.

No es usual en el quehacer diario de la administración pública, hacer entrega de los certificados en mención, por lo que el administrado deberá concurrir ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo competente, para demandar el resarcimiento inicialmente requerido. Este juicio seguirá la forma de todo procedimiento contencioso administrativo, regulado en la ley de la materia y vigente, dadas las recientes reformas a la normativa procesal ecuatoriana, hasta que entre en pleno vigor el Código Orgánico General de Procesos, cuerpo legal en el cual se ha incorporado una nueva forma de sustanciación de ellos, acogiendo el principio constitucional de la oralidad de ellos.

Durante la crisis económica de los años 1999 y 2000, la Presidencia de la República promulgó el Decreto Ejecutivo No. 685 de 11 de Marzo de 1999, publicado en el R.O. 149 de 16 de Marzo de 1999, por el que se declaró la movilización de las instituciones financieras ecuatorianas; posteriormente, el Ministerio de Finanzas instrumentar las medidas ordenadas en él, según aparecía del Acuerdo No. 014 de 12 de Marzo de 1999, publicado en el R.O. 149 del 16 de

Marzo del mismo año, existieron iniciativas constitucionales dirigidas a lograr la liberación de esos recursos, considerada por amplios sectores de afectados como confiscación.

El sustento del Decreto Ejecutivo identificado, muestra palpable de una política económica, buscaba justificarse según uno de sus considerandos, en "...la crisis extrema que compromete la solvencia económica de la nación y amenaza con deteriorar aún más las condiciones de vida de los ecuatorianos", asumiendo el Estado el deber de "...garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución de los objetivos nacionales". Como antecedente normativo, es necesario referir que la Constitución Política del Estado vigente a esas fechas, los principios que regían la economía del País (eficiencia, solidaridad, sustentabilidad), garantizados por el Estado mediante un ordenamiento jurídico que propicie certidumbre, tal como detalladamente ordenaban los artículos 242 y 244 de dicha Carta Política.

En búsqueda de soluciones ante la jurisdicción constitucional, se interpusieron múltiples recursos de amparo que pretendían que se declare la efectiva violación del derecho la propiedad, para que posteriormente los jueces de instancia orden la adopción de medidas reparatorias, entre ellas, la devolución de los recursos retenidos, restituyendo el valor de dichos depósitos monetarios. La solución judicial ante tales demandas no fue la mas apropiada, encanto en algunos casos se consideró que el recurso de amparo no era la herramienta de impugnación más idónca, para interpelar los efectos dañinos de una política económica considerada ilegítima.

Sin embargo, voy a citar un caso en el que a pesar de que el Decreto 685 había sido declarado inconstitucional por el Tribunal competente, mediante resolución

078-99-TP de 8 de noviembre de 1999, publicada en el R.O. 349 de 24 de Diciembre del mismo año, los jueces se abstuvieron de declarar la vulneración del derecho constitucional de propiedad y adoptar las medidas reparatorias, cuyo propósito era obtener la liberación de los recursos “congelados”. El otro caso corresponde a una acción contencioso administrativa de daños en contra del Estado, por la imposición de salvaguardas arancelarias, posteriormente declaradas ilegítimas por parte de la justicia comunitaria andina, conflicto judicial en el que el fallo de mayoría optó por tratar la disputa como si fuere una discusión de índole tributaria.

Ambas resoluciones trascendieron el ámbito de la jurisdicción de instancia, en el primer ejemplo, con una respuesta negativa y en el segundo, con una decisión favorable al administrado, revocada finalmente en la Corte Nacional de Justicia, a pesar de lo cual reportaron cierto aporte de interés.

7.1.4.1. Esteban Abedrabbo Torres v. Estado ecuatoriano, recurso de amparo 1030-O-99. El caso corresponde a una petición de declaratoria de violación de los derechos de seguridad jurídica, libertad de empresa y propiedad, aducida por el actor, producto de la confiscación de los haberes de su representada la compañía HUSEPRIC. La jueza de instancia, reiterando los argumentos en que la acción constitucional referida se apoyaba, reconoció la existencia de elementos de convicción que le permitían asumir que el daño acusado se había producido (“congelamiento” de fondos), que existía el nexo entre el daño y los demandados Presidente de la República, Ministra de Finanzas y Procurador General del Estado, que dicho gravamen era valorable pues consistía en depósitos monetarios y era antijurídico. La resolución asevera que la vía correcta era una acción de

inconstitucionalidad del Decreto 685, a pesar de que éste había sido tachado como tal mediante sentencia 078-99-TP ya citada.

En alzada, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de hacer un amplio ejercicio de argumentación para revocar la sentencia subida en grado, pero optó por únicamente consignar que la jueza inferior no podía hacer acopio de una regulación previamente declarada como inconstitucional. Es oportuno recordar que la sentencia dictada dentro del juicio No. 078-99-TP asevera que el Poder Ejecutivo no podía ni debía declarar la movilización de las entediades financieras, en tanto la normativa constitucional y legal entonces aplicable, no lo facultaba a ordenar tal congelamiento de recursos, incurriéndose en una interpretación extensiva de la norma, no autorizada en Derecho Público. Por último, el otrora Tribunal Constitucional afirma que la Carta Suprema regula relaciones como “...los derechos humanos y sus garantías y entre éstos los económicos, sociales y culturales. La Constitución debe estar al servicio de la dignidad humana y del hombre como un ente social...”.

Con esta expresión implícitamente el Tribunal confirmó que se habían puesto en juego, por la adopción de la política monetaria del gobierno de entonces, los derechos últimamente mencionados, los mismos que al tenor de lo reglaban el artículo 95 de la Constitución Política y 46 y siguientes de la Ley Orgánica de Control Constitucional. Este aserto ratifica la utilización del recurso de amparo, como medio idóneo de impugnación de las políticas comentadas y la procedencia de adopción de las medidas cautelares requeridas en su momento.

7.1.4.2. Afaba v. República del Ecuador. Esta acción la propuso la Asociación de Alimentos Balanceados para Animales en contra de la imposición de medidas de salvaguardia a las importaciones, en violación de normas comunitarias andinas y

solicitó que como daño, se ordene a la República del Ecuador, el resarcimiento pertinente al haber sido resuelto por la Corte de Justicia de la Comunidad Andina CAN, que esas medidas constituyan violación al Tratado de Creación e incumplimiento grave.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil, dio paso a la reclamación de esa Asociación, sentencia que fue recurrida para ante la Corte Nacional de Justicia; este último Tribunal desechó la demanda al considerar que no se habían cumplido los presupuestos de procedencia de reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado. Sin embargo de ello, cabe acotarse en perjuicio de ese fallo, que el mismo desconoció que uno de los daños especiales que la doctrina reconoce como generador de esa responsabilidad, es precisamente el incumplimiento de resoluciones judiciales (la del Tribunal de Justicia de la CAN) y los que se causan por la acción regulatoria de los Poderes Públicos.

La sentencia de incumplimiento de la normativa subregional andina, causaba no sólo la obligación del Estado infractor de dejar sin efecto las medidas consideradas contrarias a dicho ordenamiento, sino que además –por norma expresa- creaba el presupuesto de procedencia de la reparación pretendida, según los términos de los artículos 25 y 30 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la CAN. A pesar de lo expuesto, la Sala Contencioso Administrativa cuyo fallo se comenta, no validó la concurrencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad de análisis y optó por rechazar la demanda.

El fallo de minoría, sin embargo, efectúa una relación razonable de los hechos y la constatación de los elementos de procedencia de la demanda, considerando que el daño había sido probado, la relación causal, así como la antijuridicidad de las

medidas de salvaguarda cuestionadas, las que habían sido objetadas por la CAN como infractoras del universo normativo subregional.

Discutida la iniciativa judicial constitucional inicialmente estudiada, con diversos profesionales de la ciudad interesados en el quehacer administrativo y constitucional, no hubo acogida intelectual por parte de ellos a ese esfuerzo, por considerarlo un uso inapropiado del recurso de amparo. Tal discrepancia se encuadraba en una larga discusión doctrinaria, que aún pervive, respecto a la posibilidad de impugnar decisiones políticas por considerarlas actuaciones efectuadas por los Órganos del Poder Público, en estricto cumplimiento de la facultad soberana a ellos concedida por parte de una nación o sociedad. Empero, dentro de la realidad normativa constitucional ecuatoriana, tal discusión ha sido superada por reestructuración regulatoria dada a la acción de protección, cuyo contenido expresamente considera impugnables aquellas políticas que pudieran ser consideradas perjudiciales. Al no excluirse expresamente las políticas públicas, en un ejercicio interpretativo ajustado al mandato del artículo 11 de la Constitución de la República, debe entenderse que ellas también son susceptibles de ser sometidas a un juicio de reproche constitucional, dirigido a evitar y/o suspender su vigencia, así como generar las medidas de reparación integral necesarias en caso de que ellas hayan sido violatorias de los derechos constitucionalmente consagrados; estas medidas consideran, según la ley constitucional, el pago de daños y perjuicios, hipótesis objeto de constatación en este documento.

OBJETIVOS	INCENTIVOS		ACUMULAR		INSERTAR		DESARROLLO		ESTABILIDAD	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
POLITICA CONGELAMIENTO		X		X		X		X		X

POLITICA SALVAGUAR DIAS		X		X		X		X		X
--	--	---	--	---	--	---	--	---	--	---

Ambas políticas, sometidas al escrutinio básico de cumplimiento de los objetivos primarios declarados en el texto constitucional, demuestran no poder superar el test respectivo, pues antes que satisfacer los parámetros mínimos de legitimización de ellas, los incumplen de forma ostensible. En el caso de la movilización de las entidades financieras y consecuente confiscación de los recursos de los depositantes, es más fácil aceptar la inconveniencia constitucional de esa medida. En cuanto a la imposición de salvaguardias arancelarias a la importación de bienes, insumos y materias primas, es quizá oponible la exposición del beneficio que reporta a la balanza de pagos nacional, así como el principio de solidaridad al que invoca el ejecutivo, para imponerlas. Sin embargo, al sujetarse ellas a un ejercicio elemental de ponderación, podrá identificarse que no necesariamente eran necesarias, para cumplir el propósito buscado, pues no es la medida que menos afecta al interés patrimonial de las personas. Esto permite concluir, entonces, que en efecto ambas políticas fueron dañosas, vistas desde la constitucionalidad que debe identificar el quehacer de los Poderes Públicos.

PROPUESTA.

La propuesta de esta investigación es ofrecer a los operadores de justicia (Jueces, Abogados) lineamientos de actuación ante eventuales violaciones de los derechos de las personas, como producto de la adopción y ejecución de políticas públicas económicas, que causen desmedro al patrimonio de las personas. Tales lineamientos deben estar aparejados a una nueva cultura política que efectivamente reconozca que el Estado es la base de la pirámide de un entorno constitucionalizado, en el que el ser humano es el vértice superior de dicha estructura, para lo cual, se vuelve necesario asumir las siguientes medidas:

- 1) Dictar una ley especial para el juzgamiento de la responsabilidad objetiva del Estado, cuyo texto aparece a continuación de esta sección.
- 2) Incorporar en la malla curricular diseñada para la carrera de Derecho en las universidades del País, la obligatoriedad de los docentes en materia constitucional y/o administrativa, de hacer hincapié a través de las horas de estudio correspondientes, sobre la importancia de la institución de la responsabilidad extracontractual del Estado.
- 3) Generar en la Escuela Judicial de la Función Jurisdiccional cursos necesarios para que los jueces administrativos y constitucionales, adquieran conciencia de la relevancia de esta institución jurídica.
- 4) Efectuar campañas públicas de concienciación respecto al derecho de los administrados a ser reparados por los daños que actuaciones ilegítimas de la Autoridad les causen.
- 5) Generar campañas públicas en miras a lograr la actuación independiente de la Función Judicial, a través de prácticas jurisprudenciales consolidadas

en el conocimiento suficiente de la materia, para liberarlos de toda influencia política.

**LEY ORGANICA PARA EL
ENJUICIAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD
OBJETIVA DEL ESTADO**

EL PLENO DE LA COMISION LEGISLATIVA Y DE FISCALIZACION

Considerando:

Que, el Estado Constitucional de Derechos se sustenta en la democracia, fundamento de una sociedad en la que las personas y colectividades sean los sujetos centrales del mismo;

Que, una de las características del Estado democrático es el control que, en los diferentes ámbitos, ejercen las Funciones del Estado, desde lo político y lo judicial, para generar un control idóneo entre ellas;

Que, la Constitución de la República fue aprobada por el pueblo ecuatoriano en referéndum el 28 de septiembre, proclamada oficialmente el 15 de octubre de 2008, y finalmente publicada en el Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008

Que, el artículo 1 de esta Constitución vigente establece que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que la actuación de servidoras y servidores de la justicia debe responder a los principios y disposiciones constitucionales como una garantía de los derechos, limitación del poder estatal y la realización de la justicia;

Que, el artículo 11 de la Carta de Montecristi señala que el Estado es responsable de los daños que por acción u omisión hubiere causado a las personas, debiendo indemnizarlas por ese hecho;

Que, según el artículo 233 de la Constitución todos los funcionarios públicos son responsables de los daños que por su actuación u omisión hubieren irrogado a las personas;

Que, es necesario dotar a la Administración de Justicia con herramientas normativas claras que permitan que las juezas y jueces, fiscales y defensoras y defensores, y demás servidores judiciales puedan ordenar la reparación que las personas demanden, cuando el Estado y/o sus funcionarios le hubieren causado daños;

Que, es, además, indispensable que esa herramienta garantice un régimen eficiente de a las servidoras y servidores judiciales el ejercicio objetivo de sus potestades de administrar justicia al servicio y en nombre del pueblo, despojados de presiones políticas que desnaturalicen su tarea;

Que, es un deber primordial del Estado garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales y desarrollar progresivamente el contenido de los derechos a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3.1, 11.8, 84 y 85;

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 120 y 132 de la Constitución de la República.

Expide la siguiente,

**LEY ORGANICA PARA EL JUZGAMIENTO DE LA
RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO**

TITULO I

PRINCIPIOS Y DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

CAPITULO I

AMBITO

Art. 1.- Esta Ley regla de manera especial el juzgamiento de la responsabilidad objetiva del Estado, como resultado de los daños antijurídicos que la acción u omisión de éste y/o sus funcionarios y/o funcionarias, cause a las personas.

Art. 2.- Entiéndase por daño antijurídico a aquel que la persona no tiene la obligación de aceptar y que haya creado un riesgo jurídico relevante. Se considera relevante un riesgo jurídico cuando lesionen un bien jurídico protegido por la Constitución de la República y/o las Leyes ecuatorianas.

Art. 3.- Será responsable objetivamente el Estado cuando por su acción u Omisión causare daños que se originen en actividades de riesgo o por daño especial.

Se considerará, entre otros casos, que existe daño especial cuando el Estado a) Incumpla sentencias dictadas por Tribunales competentes, b) Cuando causare daños que provienen de actividades ejecutadas en beneficio de la comunidad o c) En el evento de que lesione a las personas, en el ejercicio de su potestad normativa y/o reguladora.

CAPITULO II

COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO:

Art. 4.- Serán competentes para conocer los reclamos que al Estado y/o sus funcionarios y funcionarias se planteen las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial del domicilio del actor o del lugar donde dichos daños se hubieren creado.

Art. 5.- El procedimiento que se debe dar a las acciones por responsabilidad objetiva será el que corresponde al procedimiento ordinario, reglado en la Sección I, Capítulo I, Título I, Libro IV del Código Orgánico General de Procesos.

CAPITULO III

EXENCION DE RESPONSABILIDAD

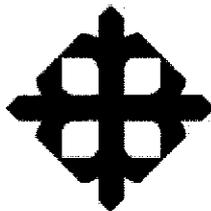
Art. 6.- Los jueces y juezas que conformen las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial, excepto en lo que tiene que ver con las opiniones, fallos y votos emitidos en el ejercicio de su cargo dentro de las causas en las que se resuelva sobre acciones por responsabilidad objetiva del Estado, en cuyo caso, no serán objeto de responsabilidad penal cuando condenaren al Estado dicha responsabilidad.

Art. 7.- En lo no establecido en la presente ley, serán aplicables supletoriamente lo determinado en el Código Orgánico de la Función Judicial, el Código Orgánico General de Procesos y el Código Civil.

Art. Final.- Esta Ley Orgánica entrará en vigencia desde su promulgación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en Distrito
Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los ... días del mes de ... de
dos mil quince. f.)

VALIDACION DE LA PROPUESTA



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

VALIDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA:

FICHA TÉCNICA DEL VALIDADOR

Nombre: JUAN IZQUIERDO INTRIAGO

Cédula N°: 0916183528

Profesión: Abogado de los Tribunales de la República, Mgs Derecho Constitucional.

Dirección: Urb. Belo Horizonte, Mz. 22, Villa 7

ESCALA DE VALORACION ASPECTOS	MUY ADECUADA 5	ADECUADA 4	MEDIANAMENTE ADECUADA 3	POCO ADECUADA 2	NADA ADECUADA 1
Introducción	X				
Objetivos	X				
Pertinencia	X				
Secuencia	X				
Premisa	X				
Profundidad	X				
Coherencia	X				
Comprensión	X				
Creatividad	X				
Beneficiarios		X			
Consistencia lógica	X				
Cánones doctrinales jerarquizados		X			
Objetividad	X				
Universalidad		X			
Moralidad social	X				

Fuente (Obando, 2015)

Comentario: El maestrante CLEMENTE GARCIA FABRE plantea un problema real y presenta de forma pertinente tanto los fundamentos de la hipótesis, como su posterior solución. La investigación guarda congruencia con el objeto de la Maestría cursada.

Fecha: 21 de Octubre de 2015

Firma _____ CI: 0916183528

CONCLUSIONES

A pesar que la responsabilidad objetiva del Estado es una institución jurídica de larga data y aceptación democrática, nuestro país ha asumido su devenir constitucionalista sin dar mayor importancia a aquella. Esto ha propiciado que no exista una jurisprudencia reiterada en el campo de estudio, lo que evidencia la desventaja en la cual se encuentran los ciudadanos, cuando de reclamar el menoscabo de sus derechos se trata, en clara muestra de una relación en la que el poder soberano no está radicado en sus verdaderos titulares. Desde la crisis económica del año 1999, salvo esporádicos y aislados esfuerzos, la función judicial llamada a ser el balance idóneo frente a actuaciones excesivas de los poderes públicos, no ha asumido el rol que constitucionalmente le corresponde, marcando de una manera mucho más obvia la indefensión el que los administrados se encuentran.

Si en un momento dado el recurso de amparo constitucional se presentó como un instrumento adecuado para impedir actuaciones ilegítimas de la autoridad, en la actualidad la acción de protección reviste, sin duda alguna, tal medio. Así, tómesese en cuenta que como garantía jurisdiccional, ella está destinada a hacer cesar y/o a impedir que actuaciones originadas en la administración u otros Órganos de Poder Público causen daños en las personas, incorporándose en la misma la obligación de asumir medidas de reparación integral, entre las que se encuentran evidentemente, soluciones de reparación si las políticas públicas patrimonial.

El artículo 11 de la Constitución de la República consagra que no hay autoridad o funcionario público sin responsabilidad, por lo que, en el evento de

que provocaren daños a terceros, estos tendrán el derecho a ser reparados. Si las políticas públicas son susceptibles de reproche en vía constitucional, cuando ellos causan el daño o menoscabo en el derecho de propiedad de las personas, el estado tendrá la obligación de remediarlos de manera integral. Considérese que las políticas públicas no son actuaciones que pueden ser asumidas por parte de la administración, alejados de la imprescindible participación de los ciudadanos; consagrado constitucionalmente como garantía, se encuentra aquella definida como garantía política, muelle de eficacia del derecho de participación ciudadana. Si éste debe entenderse como reflejo sustantivo de aquella garantía, es evidente que de adoptarse una política pública económica dañosa, sin la participación o sin contar con la imprescindible consulta a los ciudadanos afectados, además de desnaturalizar los principios de eficacia, solidaridad y otros ya comentados en este documento, justificarán la tacha de ilegitimidad que sobre tal política recaería, dando pábulo al respectivo juicio de impugnación, con resultados de reparación ligado al mismo, que corresponden a la responsabilidad objetiva analizada.

Propuesto así ante los jueces, a éstos en su condición de controladores de la constitucionalidad les corresponderá, luego de reconocer la lesión del derecho de propiedad, tramitar por cuerda separada y en juicio verbal sumario, el procedimiento de daños correspondiente —en sujeción a lo que consagran los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando ellos fueren reales, valorables y antijurídicos, como en el caso de la retención de fondos general sufrida por los ecuatorianos en el año 1999 o como la macro devaluación ordenada paralelamente con tal medida o incluso como las salvaguardias arancelarias, impuestas contra las importaciones de

bienes, decisiones que van claramente en desmedro de la mayoría, pues debemos como consumidores asumir un mayor costo de vida, que también va en desmedro de nuestro patrimonio.

La última decisión del ejecutivo de reducir o eliminar subsidios de los combustibles, también atenta contra la integridad de nuestro patrimonio, pues con ella no sólo sufrirá el aparato productivo nacional, tornándolo menos competitivo, sino que también se afectará la economía familiar de todos los hogares. Siendo esta una política económica pública típica, por no cumplir con los parámetros constitucionales de legitimidad puede ser perseguida mediante acción de protección, con las consecuencias de reparación ya aludidas.

Pueden darse opiniones contrarias a esta postura y podrán decir que la responsabilidad objetiva solo proviene de actos y omisiones administrativas. Pero para aquellos que aceptan que al tratarse derechos constitucionales, estos deben ser interpretados de la manera que mejor favorezca su efectiva vigencia, cuando esto dependa no sólo del cuestionamiento de dichos actos y omisiones, también será posible cuestionar dichas políticas públicas, en tanto de las mismas pueden efectivamente producirse graves daños al patrimonio de las personas.

Aceptar la viabilidad de impugnación planteada es reconocer que efectivamente la garantía política, cuya razón de ser está íntimamente vinculada al derecho participación ciudadana, ejerce un imperio pleno de la legitimidad constitucional, en el que los poderes públicos se encuentran sujetos a los controles necesarios, que impiden que la arbitrariedad se entronicc en el estado de derecho, reflejo fiel de la democracia, mcta-garantía del mismo, impidiendo que la simulación sea el orden del día en el quehacer de la administración del Estado.

RECOMENDACIONES

Las funciones del Estado, en especial, la Función Judicial y la Corte Constitucional deben asumir su rol de garantes de la legitimidad constitucional, a través del ejercicio de sus potestades, en miras de que prevalezca el estado constitucional de derechos.

Es necesario que la Función Judicial dote a sus funcionarios y jueces de una capacitación adecuada respecto a la tutela de los derechos constitucionales de las personas, la preeminencia de las normas supremas, la concienciación sobre los daños que la ilegitimidad institucionalizada causa, así como las consecuencias que genera la responsabilidad extracontractual o patrimonial para el Estado.

Debe el Gobierno Central dotar a la Función Judicial de un presupuesto suficiente para que emprenda una campaña de preparación académica, dirigida a fortalecer el rol de la justicia constitucional, en el tratamiento de tensiones como las comentadas en este trabajo.

Deben los promotores de políticas públicas, ejercer las potestades que la Constitución de la República les confiere, en apego estricto a los condicionamientos de validez y eficacia de ellas, encuadrando su generación, adopción y ejecución, a los parámetros de legitimidad determinados en la Carta Suprema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Acosta, A., Lander, E., Gudynas, E., Wray, N., León, M., Quintero, R., Carrere, R., Quiroga, D., Houtart, F., *Las innovaciones conceptuales de la Constitución de 2008 y el Sumak Kawsay*, Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Alexy, R. (2010). En Carbonell, M. y García Jaramillo, L. *El canon Neoconstitucional*. (pp.97-109). Bogotá: Univ. Externado de Colombia.
- Arévalo Reyes, H.D. (2002). *Responsabilidad del Estado y de sus funcionarios*. (2da. Ed.). Bogota D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Benda, E., Maihofer, W., Vogel, H-J., Hesse, K. Y Heyde, W. (2da. Ed.) Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Bonnecasse, J. (1999). *Tratado elemental de derecho civil*. México: Oxford University Press Mexico.
- Bustamante Ledesma, A. (1998). *La responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Leyer.
- Blanquer, D. (2006). *Curso de Derecho Administrativo, el fundamento y el control*. Vol. III. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carbonell, Mi. (2011). *Desafíos a la Libertad en el Siglo XXI*. Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Castro y Castro, J.V. (2006). *Amparo y Derecho Constitucional*. México D.F.: Oxford University Press Mexico
- Claro Solar, L. (1930). *Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado, T. VI*. Santiago: Imprenta Cervantes.
- Chanamé Orbe, R. (2010). *Diccionario de Derecho Constitucional* (7ma. ed.). Arequipa: Editorial Adrus.

- Dalla Via, R. (1999). *Derecho Constitucional Económico*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Díaz Revorio, F.J. (Comp). (2004). *Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derecho y Razón (6ta. Ed)*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y Garantismo (2da. ed.)*. Madrid: Editorial Trotta.
- Carbonell, M. (Ed). (2008).
- Ferrajoli, L., Baccelli, L., Bovero, M., Guastini, R., Jori, M., Pintore, A., Vitale, E., Zolo, D. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales (4ta. Ed.)*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ffrench-Davis, R. (2005). Reformas para América Latina. *Después del fundamento neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gamero Casado, E., Fernández Ramos, S. (2010). *Manual Básico de Derecho Administrativo. (7ma. Ed.)* Madrid: Editorial Tecnos.
- García de Enterría, E., Ramón Fernández, T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo, Vol I. (12m. Ed)* Madrid: Civitas Ediciones.
- García Fabre, C. (2011). *Solidaridad e Igualdad Material*. Guayaquil: Investigación Programa de Maestría de Derecho Constitucional, Universidad Católica.
- Harguindéguy, J-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Josserrand, L. (2009). *Del abuso de los derechos y otros ensayos (2da. Ed.)*. Bogotá: Editorial Temis.
- Londoño Ayala, C.A. (2010). *Bloque de Constitucionalidad*. Bogotá D.C.: Ediciones Nueva Jurídica.
- Müller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Univ. Externado de Colombia.

- Peces-Barba Martínez, G. (1999). *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General, vol. 3, La Solidaridad* Madrid: Coed. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- Penagos, G. (1985). *Los Actos Políticos*. Ediciones Librería del Profesional.
- Perez-Royo, J. (2005). *Curso de Derecho Constitucional* (9na. ed.). Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2005). *Derecho Administrativo Español*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Rodríguez R., L. (2008). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá D.C.: Editorial Temis.
- Saavedra Becerra, R. (2003). *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*. Bogota D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Schwabe, J. (Comp).(2003). *Cincuenta años de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Bogotá D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Tawil, G.S. (2004). *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Vodanovic, A. (1940). *Curso de Derecho Civil*. Santiago: Editorial Nascimento.



Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 986/1991 (INTERIOR)

Referencia: 986/1991

Procedencia: INTERIOR

Asunto: Solicitud indemnización formulada por , en nombre de , por lesiones a consecuencia de disparos de la Guardia Civil.

Fecha de aprobación: 25/7/1991

TEXTO DEL DICTAMEN

La comisión permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día de la fecha, emitió, por mayoría, el siguiente dictamen:

"En virtud de Orden de V.E. de 25 de junio de 1991 (con registro de entrada del día 28 del mismo mes), el Consejo de Estado ha examinado el expediente instruido a instancia de , representada por , en solicitud de indemnización por lesiones por disparos de un miembro de la Guardia Civil.

Resulta de antecedentes:

Que la sentencia de 2 de abril de 1990, dictada por el Juzgado de Instrucción nº 6 de Badajoz, contiene la siguiente declaración de hechos probados:

"Probado, y así se declara, que a las 09:15 horas del día 13 de enero de 1989 y cuando fuerzas de la Guardia Civil se disponían a iniciar un servicio en el cuartel de dicho cuerpo en Villar del Rey, se produjo una ráfaga de dos disparos provenientes del arma larga nº , modelo Z-70-B, que portaba el Guardia Segundo con destino en dicho puesto , a consecuencia de lo cual las balas impactaron en el suelo, saltando algunas esquirlas que hirieron a , quien tardó en curar noventa días de las lesiones sufridas durante los que estuvo impedida para el desempeño de sus ocupaciones habituales".

El 22 de noviembre de 1990 , Procuradora de los Tribunales actuando en nombre y representación de , presentó un escrito solicitando se le abonara a su representada la cantidad de 450.000 pesetas en concepto de indemnización de daños y perjuicios como consecuencia de las lesiones que sufrió el día 13 de enero de 1989, originando la tramitación del correspondiente expediente indemnizatorio en el cual -una vez que fue objeto de los trámites de instrucción y prueba que se consideraron convenientes y, entre ellos, que la representación de la interesada acreditara había desistido de un proceso civil de reclamación de cantidad (Autos número 425/90 seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Badajoz), lo cual hizo presentando copia del Auto de 2 de noviembre de 1990 en cuyo mérito se la tuvo por desistida- el Instructor formuló propuesta de resolución íntegramente estimatoria, al considerar que a la interesada le correspondían 5.000 pesetas por cada uno de los noventa días que estuvo en situación de baja médica según declara la sentencia penal antes, citada y en igual sentido informó el Servicio Jurídico del Departamento.

Y en tal estado el expediente, V.E. dispuso su remisión para dictamen.

Sin problemas de plazo o legitimación (debido al efecto interruptivo que provoca el ejercicio de la acción penal), el presente expediente plantea una pretensión indemnizatoria cuyo amparo debe buscarse en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, el cual dispone lo siguiente:

"Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos".

El Consejo de Estado, de conformidad con la opinión sustentada por los órganos y dependencias preinformantes, considera debe estimarse íntegramente la reclamación deducida por la representación de la interesada, toda vez que ha quedado acreditado, tanto la relación de causalidad entre el daño y su agente, cuanto que aquél reúne las características de singular, efectivo y económicamente evaluable y evaluado, en este caso en 450.000 pesetas, cifra que representa multiplicar el baremo de 5.000 pesetas por cada uno de los noventa días que la interesada tardó en recuperarse de sus lesiones, aplicación de la base usual utilizada para calcular indemnizaciones por razón de incapacidad laboral transitoria cuando aquéllas tienen su fundamento en el principio de la responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración.

En mérito de cuanto antecede, el Consejo de Estado es de dictamen:

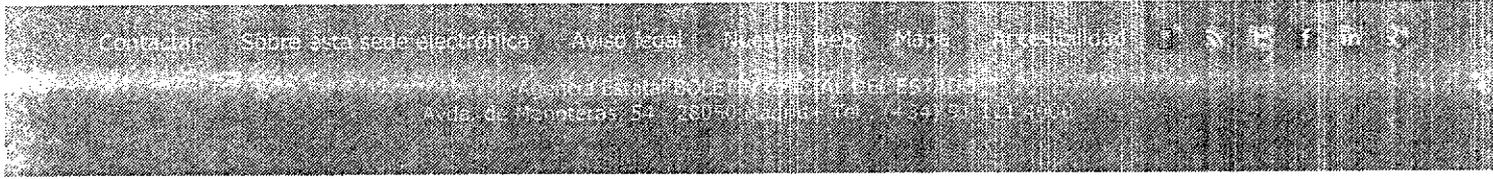
Que procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, estimando, en consecuencia, la reclamación deducida por , en nombre y representación de , e indemnizar a esta última en la cantidad de 450.000 pesetas."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 25 de julio de 1991.

EL SECRETARIO GENERAL,
EL PRESIDENTE,
EXCMO. SR. MINISTRO DEL INTERIOR.

Subir



Contactar Sobre esta sede electrónica Aviso legal Nueva web Mapa Accesibilidad

Ministerio del Interior
Calle de Montero, 5 - 28014 Madrid - España

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 994/2008 (FOMENTO)

Referencia: 994/2008

Procedencia: FOMENTO

Asunto: Responsabilidad patrimonial de la Administración instruido para sustanciar la solicitud de indemnización formulada por , consistente en "Daños personales y en vehículo matrícula , atribuidos a la existencia de gran cantidad de agua en el túnel de Aldea de Venta Cárdenas, de la Autovía de Andalucía".

Fecha de aprobación: 18/9/2008

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 18 de septiembre de 2008, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de la Orden de V.E., con registro de entrada el día 17 de junio de 2008, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a la reclamación de daños y perjuicios formulada por y otra, por los derivados de un accidente de circulación atribuido a la existencia de gran cantidad de agua en el túnel de Venta de Cárdenas de la Autovía de Andalucía.

De antecedentes resulta:

Primero.- El 24 de mayo de 2002, y presentaron un escrito en el que solicitaban ser indemnizados con 92.070,76 euros por los daños y perjuicios derivados de un accidente de circulación sufrido en el túnel de Venta de Cárdenas de la autovía de Andalucía. Reiteraban la petición formulada frente al Ayuntamiento de Almuradiel (Ciudad Real), la cual había sido desestimada por la falta de competencia de éste en relación con los hechos motivadores de la reclamación.

Los citados aportaban copia de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada ante la corporación municipal el 12 de febrero de 2002. En este escrito se exponía que el día 2 de marzo de 2001, sobre las 20,30 horas, cuando conducía el vehículo matrícula propiedad de su nieto menor de edad , viajando junto a su esposa , sufrieron un accidente al hacer un cambio de sentido a través del referido túnel, por el que ya habían pasado "en infinidad de ocasiones" para comer en el restaurante y que en esa ocasión se encontraba inundado. La cantidad solicitada (92.070,76 euros) correspondía a los siguientes conceptos: los gastos de reparación del turismo siniestrado, incluidos los derivados de la sustitución de la caja de cambios, los daños en "ropas, perfumes y cosméticos", así como los perjuicios psicológicos sufridos por los reclamantes.

También se adjuntaban:

-El permiso de circulación del vehículo accidentado, a nombre de (nacido el 15 de noviembre de 1996), junto con dos facturas de reparación de dicho vehículo por importes de 3.640,67 y 3.065 euros.

-Las facturas acreditativas de los otros daños materiales alegados.

-Los informes psiquiátricos, evacuados el 23 de abril de 2001, de los que resultaba que sufría un estrés postraumático y una reacción mixta de ansiedad y depresión, patologías ambas debidas al accidente de circulación ocurrido el día 2 de marzo anterior.

-Diversas fotografías del lugar del siniestro, en las que se apreciaba el vehículo de referencia anegado en un túnel.

-La resolución adoptada por el Ayuntamiento de Almuradiel el 15 de marzo de 2002, que desestimó la solicitud resarcitoria deducida por los interesados, al carecer la corporación de competencia para conocer de la misma, toda vez que los hechos se produjeron en la autovía de Andalucía.

Segundo.- La Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha remitió el 4 de octubre de 2002 un informe conforme al cual se admitía la realidad del evento lesivo, pero se negaba que fuese imputable a la Administración o a la empresa encargada de la conservación del tramo de vía donde ocurrió. En este informe se indicaba lo siguiente:

* La zona donde se produjeron los hechos era un elemento de drenaje situado a la altura del kilómetro 243,200 de la N-IV, esto es, una obra de fábrica de hormigón armado que "en ningún caso se considera como una estructura que habilita un cambio de sentido de la N-IV y por lo tanto no está acondicionada ni señalizada como tal". * Existió una actuación inadecuada por parte del conductor, puesto que, dado el trazado previo al acceso a la obra de fábrica (consistente en una curva de escaso radio que no permitía ser tomada a gran velocidad), podía detectarse "con claridad" la acumulación de agua, a pesar de lo cual el perjudicado decidió pasar.

* Las entradas y salidas de la Venta de Cárdenas se facilitaban mediante un paso inferior situado en el p. k. 244,300, "siendo éste el único acceso a Venta de Cárdenas habilitado y señalizado al efecto".

Tercero.- Se unió al expediente el informe emitido por el Centro Meteorológico Territorial en Madrid y Castilla-La Mancha del Instituto

Nacional de Meteorología. En él se decía que, según constaba en los archivos de la estación de Almuradiel, la más cercana a Venta de Cárdenas, las precipitaciones registradas el día 2 de marzo de 2001 fueron de 51,9 litros / metro cuadrado, cantidad que no había sido superada en un mes de marzo desde 1964.

Cuarto.- presentó el 23 de noviembre de 2005 un escrito de alegaciones en el que afirmaba la existencia de una relación causal entre el siniestro y el funcionamiento de los servicios públicos, teniendo en cuenta las señales de indicación del restaurante que se advertían en las fotografías aportadas.

También se dio audiencia a la entidad encargada de la conservación del tramo de vía donde ocurrió el accidente, sin que conste la formulación de alegaciones por su parte.

Quinto.- El Servicio instructor formuló propuesta de resolución desfavorable el 1 de junio de 2006, dada la inexistencia del necesario nexo de causalidad. Esta conclusión se justificaba con base en dos argumentos: en primer lugar, la actuación inadecuada del conductor del vehículo, quien realizó un cambio de sentido por un lugar que no era apto para la circulación; y, en segundo lugar, la concurrencia de fuerza mayor en la producción del siniestro, pues las precipitaciones caídas el 2 de marzo de 2001, que "fueron la máxima histórica", no eran previsible ni evitables.

Sexto.- Remitido el expediente al Consejo de Estado, fue devuelto por su Presidente el 7 de septiembre de 2006 con el fin de que se incorporara al mismo un informe complementario de la Demarcación de Carreteras que precisase si el lugar del accidente era zona de circulación permitida y, en caso afirmativo, que determinase con detalle las características y la señalización existente en ese concreto lugar. Asimismo, debía recabarse informe del Consejo de Obras Públicas.

Séptimo.- Como consecuencia de ello, y tras ser devuelto el expediente igualmente por el Consejo de Obras Públicas, se incorporaron dos informes complementarios de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha de 4 de octubre de 2006 y 12 de enero de 2007, de acuerdo con los cuales:

* En la fecha del siniestro la obra de fábrica de drenaje no estaba señalizada como cambio de sentido o zona de paso. No obstante, existían "una serie de pintadas e indicadores en el entorno de los elementos de la autovía", incluida la indicación de paso por debajo de la obra de fábrica, todas las cuales se atribuían al propietario del restaurante. El itinerario "era utilizado por ser conocido por los residentes locales".

* Tales indicadores no habían sido autorizados por la Demarcación, por lo que el 17 de noviembre de 2004 se solicitó al propietario la retirada de los mismos. Al eliminarse los carteles, no se inició expediente sancionador.

* Tratándose de suelo urbano, las competencias en materia de publicidad no correspondían al Ministerio de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

* Con el objetivo de dar acceso a la barriada norte de Venta de Cárdenas, se ejecutó un proyecto que transformó la obra de fábrica en un paso inferior situado en el kilómetro 243,200, que entró en funcionamiento el 10 de octubre de 2006. Para evitar que se viera afectado por el río Magaña, se realizaron diversos trabajos, como la elevación del terreno contiguo limítrofe al citado río o la protección de escollera del talud, completando el sistema de drenaje mediante la ejecución de tres viaductos.

Se adjuntaba diversa documentación, que incluía los estudios de climatología y drenaje de este último proyecto.

Octavo.- En el nuevo trámite de audiencia, presentó el 5 de diciembre de 2007 un escrito en el que reiteraba la pretensión indemnizatoria. En este escrito se negaba que la actuación de la Administración hubiese sido diligente, pues, a pesar de conocer la existencia de carteles, no obligó a su retirada "hasta finales del año 2004, es decir, más de tres años después del accidente".

Noveno.- El Consejo de Obras Públicas, en sesión celebrada el 28 de febrero de 2008, informó que procedía estimar parcialmente la reclamación e indemnizar a los reclamantes con 2.011,70 euros.

En opinión de este órgano, se trataba de "un caso de concausa en que la Administración viaria y el reclamante deben compartir responsabilidades". Por una parte, la existencia de "una señalización no oficial", "incluso sobre los propios muros de la obra de fábrica de drenaje bajo la autovía", demostraba que la Unidad de Carreteras no había ejercido diligentemente sus funciones de policía. Por otra parte, la responsabilidad del conductor debía fijarse "en un 70%, dado que, como él mismo reconoce, conocía muy bien las precarias condiciones del paso y no adecuó su conducción ante las adversas circunstancias meteorológicas". Finalmente, se negaba que las precipitaciones caídas el día 2 de marzo de 2001 pudieran ser calificadas de fuerza mayor, toda vez que, a la vista del estudio de climatología incorporado al expediente, tales precipitaciones correspondían "a un período de recurrencia menor que el correspondiente a un período de retorno de 25 años".

Por lo que se refiere a la cuantificación de los perjuicios, el Consejo de Obras Públicas únicamente consideraba acreditados los daños materiales ocasionados en el turismo accidentado por importe de 6.705,67 euros, cifra que servía de base para el cálculo del 30% en el que se fijaba la indemnización propuesta.

Y, en tal estado de tramitación el expediente, V.E. dispuso su remisión de nuevo al Consejo de Estado para dictamen.

Se somete a consulta una reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los derivados de un accidente de circulación atribuido a la existencia de gran cantidad de agua en el túnel de Venta de Cárdenas (Ciudad Real) de la autovía de Andalucía.

En cuanto hace al procedimiento, debe entenderse que la solicitud resarcitoria ha sido deducida en plazo, teniendo en cuenta que los reclamantes dirigieron primero su petición al Ayuntamiento de Almuradiel, lo que denota que no se ha producido un abandono de la acción resarcitoria.

También desde una perspectiva formal, conviene subrayar que uno de los conceptos por el que los interesados solicitan ser indemnizados, son los daños materiales ocasionados en el turismo siniestrado, cuya titularidad corresponde a , siendo éste el legitimado para reclamar por dicho concepto. Parece, pues, que los reclamantes han formulado la petición indemnizatoria, no solamente en su nombre, sino también en el del citado, sin que hayan acreditado tal representación, deficiencia cuya subsanación debió haber requerido el Servicio instructor. En el presente caso, ello no es óbice para pronunciarse sobre el fondo del asunto, pues ha de examinarse la solicitud de indemnización por los demás conceptos.

Son requisitos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración la efectividad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas; que el daño o lesión sufrido por los reclamantes sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal; la ausencia de fuerza mayor y, finalmente, que los reclamantes no tengan el deber jurídico de soportar el daño. Tales exigencias están contenidas en los artículos 139 a 144 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, además, han sido precisadas por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina del Consejo de Estado.

Admitidas la realidad y certeza del hecho lesivo causante del daño, ha de determinarse si el resultado dañoso es o no imputable al funcionamiento de los servicios públicos.

Para ello, debe dilucidarse, en primer lugar, si concurre fuerza mayor como causa excluyente y dispensadora de la responsabilidad. La fuerza mayor se define como "aquel suceso que está fuera del círculo de actuación del obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable, que haya causado un daño material y directo que exceda visiblemente los accidentes propios del curso normal de la vida por la importancia y trascendencia de la manifestación" (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1968, cuya doctrina se reitera más recientemente en otras Sentencias del Alto Tribunal de 28 de julio de 1986, 19 de enero de 1987, 13 de febrero de 1990, 28 de enero de 1991, 8 de junio de 1993, 11 de julio de 1995, 19 de abril de 1997, 13 de diciembre de 2001, entre otras). Por consiguiente, la fuerza mayor se configura como "una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible o inevitable, aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista" (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1995).

En el expediente instruido al efecto, tras examinar, no sólo los datos del Instituto Nacional de Meteorología correspondientes a la citación de Almuradiel, sino también el estudio de climatología incorporado al proyecto de obras que supuso la transformación en un paso inferior del elemento de drenaje donde ocurrió el siniestro, el Consejo de Obras Públicas ha negado que conviniese la calificación jurídica de fuerza mayor a las precipitaciones caídas el día 2 de marzo de 2001. Nada tiene que objetar este Cuerpo Consultivo al criterio técnico manifestado por aquel órgano.

Dilucidado lo anterior, procede examinar, en segundo lugar, la concurrencia de la necesaria relación causal. A este respecto, no es ocioso recordar que la responsabilidad extracontractual y objetiva de la Administración no supone que la obligación de indemnizar nazca siempre que se produce una lesión por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en dicha relación de causa a efecto intervenga la conducta culposa del perjudicado, de tal suerte que si esta intervención es tan intensa que el daño no se hubiese producido sin ella, es obvio que no puede imponerse a la Administración el resarcimiento de una lesión económica cuya causa eficiente es imputable al propio perjudicado.

A juicio del Consejo de Estado, cuyo parecer coincide con el expresado al respecto en la propuesta de resolución, en el asunto sometido a consulta el daño ha sido causado por la propia actuación del conductor del vehículo siniestrado. En este sentido, resulta del expediente que la zona donde tuvo lugar el accidente no era en ese momento un paso inferior, sino un elemento de drenaje; sin que existiese señal oficial alguna que indicara la posibilidad de efectuar por la obra de fábrica el cambio de sentido, aunque las pintadas indicativas de un restaurante pudieran inducir a confusión; en estas condiciones, a las que se suman las circunstancias meteorológicas adversas, decidió utilizar dicho elemento sin comprobar si estaba o no anegado por la lluvia, esto es, sin extremar las precauciones.

En definitiva, no puede apreciarse la existencia de un nexo causal directo e inmediato entre la actuación de la Administración y el perjuicio alegado, pues la conducta del conductor intervino de forma decisiva en la producción del daño, alterando dicho nexo causal. En consecuencia, la reclamación ha de ser desestimada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que procede desestimar la reclamación sometida a consulta."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 18 de septiembre de 2008

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE FOMENTO.

* subir

Contactar

Sobre esta sede electrónica

Aviso legal

Mapa

Accesibilidad

S

S

F

M

C

Agencia Estatal BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

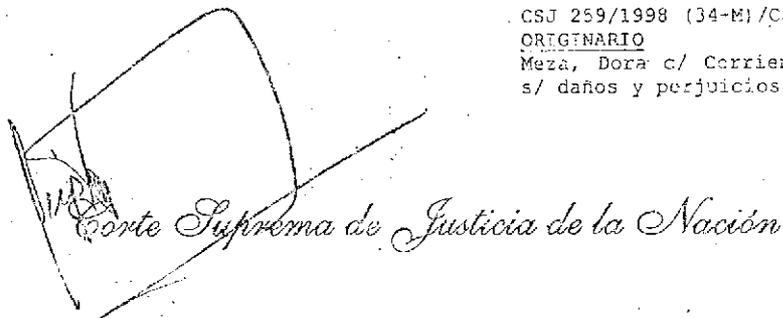
Avenida Marqués de Sade, 54 - 28010 Madrid - Tel: +34 91 478 1100

AFENDICE C

CSJ 259/1998 (34-M)/CS1

ORIGINARIO

Meza, Dora c/ Corrientes, Provincia de y otros
s/ daños y perjuicios.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 14 de julio de 2015.

Vistos los autos: "Meza, Dora c/ Corrientes, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios", de los que

Resulta:

I) A fs. 4/17 se presenta Dora Meza e inicia demanda contra el Estado Nacional, la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y la Provincia de Corrientes, a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la muerte de su hijo de diecinueve años -Héctor César Meza-, ocurrida el 4 de junio de 1996, por una presunta descarga eléctrica mientras reparaba un equipo de aire acondicionado en el Hospital Escuela de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional del Nordeste "José Francisco de San Martín", ubicado en la ciudad de Corrientes.

Relata que al momento del accidente su hijo se desempeñaba como técnico de refrigeración de la empresa "Technial" y que el trabajo que debía realizar en el subsuelo del citado nosocomio era "la puesta a punto" de la carga de gas del aparato de aire acondicionado y hacer los preparativos para la instalación de un nuevo compresor, en virtud de que se realizaría próximamente un congreso científico.

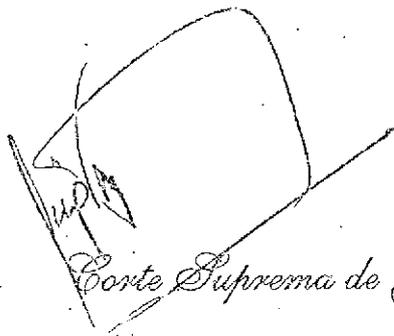
Aclara que Meza hizo las mentadas tareas solo y que aproximadamente a las 18 hs. intercambió algunas palabras con el encargado del auditorio, el señor Oscar Adolfo Blanco, quien también estaba en dicho sector probando las luces y cambiando los tubos fluorescentes. Este último le informó a Meza -desde la

entrada del subsuelo- que debía ir al banco y le indicó que si terminaba con su trabajo antes de su regreso cerrara la puerta del Auditorio.

Puntualiza que Blanco regresó a las 19.30 hs., que escuchó el ruido de las herramientas que provenían del subsuelo y decidió continuar con sus tareas habituales. A las 20.30 hs. el encargado volvió a la boca del sótano, vio que no había luz y que estaba todo en silencio, por lo que se retiró a su domicilio.

Al día siguiente, continúa, ante un llamado telefónico de la empresa debido a que el operario no se había presentado, Blanco bajó al subsuelo con un reflector y encontró el cadáver de Meza con la cabeza contra la pared oeste de la habitación y con las piernas bajo la maquinaria de refrigeración, por lo que se infiere que falleció aproximadamente entre las 19.30 hs. y 20.30 hs., según constancias del expediente penal. Añade que del informe de la autopsia surge que las lesiones fueron compatibles con tetanización respiratoria, típicas de muerte por electrocución (fs. 5 vta.).

En otro orden de consideraciones, dice que entre el Estado Nacional, la Universidad del Nordeste y la Provincia de Corrientes se firmó un convenio el 9 de junio de 1976, ratificado por la ley nacional 21.414, mediante el cual el Estado Nacional, como propietario del inmueble, transfirió a la provincia el uso gratuito del Hospital Escuela para que pudiese dar un servicio médico de alta complejidad. Allí se contempló que el Estado local nombrase al Director del establecimiento y, a su vez, se



CSJ 259/1998 (34-M)/CS1

ORIGINARIO

Meza, Dora c/ Corrientes, Provincia de y otros
s/ daños y perjuicios.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

obligó a ceder a la Universidad del Nordeste los equipamientos, dependencias e instalaciones que tiene, a fin de que desarrolle sus actividades docentes y de investigación en el hospital (fs. 10).

Manifiesta que dirige su pretensión contra el Estado Nacional pues le atribuye responsabilidad en los hechos como dueño y guardián del edificio e instalaciones y por tener a su cargo la supervisión del establecimiento, como así también por el riesgo creado (artículo 1113 del Código Civil). Asimismo debe responder por ser la UNNE ente del Estado Nacional.

Demanda a la Provincia de Corrientes, en tanto resulta ser también -según dice- guardiana del edificio y de sus instalaciones y equipos y, por si alguno de los dependientes del nosocomio -que son empleados provinciales- resultara en definitiva culpable del referido accidente.

Por último, atribuye responsabilidad civil a la Universidad Nacional del Nordeste, en la medida en que se sirve de las instalaciones del hospital, puede ejercer contralor y guarda de la cosa y algunos de sus dependientes se desempeñan en el lugar.

Destaca que la responsabilidad del dueño y guardián no son alternativas sino concurrentes, pudiendo la actora accionar contra cualquiera de ellos o contra todos indistintamente y en forma solidaria. Cita jurisprudencia del Tribunal en apoyo de su postura.

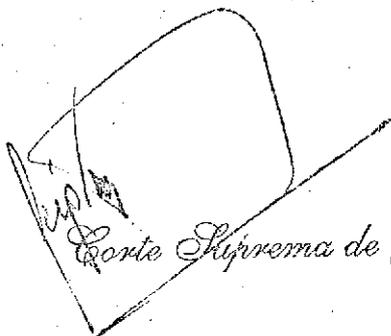
Alega además que no hubo en el caso culpa de la víctima, ya que Meza sufrió "la descarga inesperada mientras trabajaba con el equipo de refrigeración desconectado y éste recibió tensión".

En cuanto a los rubros indemnizatorios, reclama el resarcimiento del daño material y moral. Ofrece prueba y pide que se haga lugar a la demanda, con intereses y costas.

II) A fs. 109/122 se presenta el Estado Nacional -Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación- y opone la excepción previa de falta de legitimación pasiva. En subsidio, contesta la demanda y niega los hechos expuestos por la actora.

Sostiene que la acción debió ser entablada exclusivamente contra la empresa Tecnia S.R.L., dedicada a la venta y reparación de equipos de refrigeración, y eventualmente por la extensión de responsabilidad que se alega, contra la Provincia de Corrientes y la UNNE.

Afirma que a la fecha del accidente de Meza, el Estado Nacional había dejado de ser el propietario del inmueble, en virtud del convenio suscripto -el 9 de junio de 1976- entre la entonces Secretaría de Estado de Salud Pública de la Nación, la citada provincia y la UNNE. Con posterioridad, dice, el Estado provincial lo aprobó por la ley 21.414 y, el 24 de septiembre de 1992, mediante la ley 24.146, el Estado Nacional dispuso la transferencia a título gratuito a favor de las provincias, municipios y comunas, de bienes inmuebles innecesarios. El 7 de marzo de 1996, el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación firmó la resolución n° 150, por la cual se aconsejaba al Minis-



terio de Economía y Obras y Servicios Públicos aceptar la solicitud de transferencia definitiva y gratuita del Hospital Escuela "General José de San Martín".

Observa que lo único que resta es la inscripción registral de la transferencia del inmueble cuya carga le corresponde a la provincia demandada y niega que los muebles que pudieron estar involucrados en el evento dañoso fueran de su propiedad, así como que sea el guardián del edificio e instalaciones.

Alega con relación a la UNNE que es un organismo que no pertenece a la Administración Nacional, ya que goza de autonomía universitaria (artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional y ley 22.299).

Sostiene, finalmente, que no tuvo ningún vínculo jurídico con la actora, por ende no tiene responsabilidad alguna, máxime cuando la imputación de culpa es atribuida tan solo a la Provincia de Corrientes y a la UNNE.

En cuanto al fondo de la cuestión, cuestiona que la empresa para la cual Meza trabajaba como dependiente no haya sido demandada.

Arguye además que de la demanda acompañada surge que Meza no tenía la indumentaria adecuada (calzado, guantes y ropa) para realizar trabajos de electricidad, ni tomó los recaudos para verificar "que podía haber electricidad en los cables sueltos". Destaca que Techial S.R.L. dejó que Meza revisara solo el

equipo a pesar de que no estaba lo suficientemente capacitado para ello.

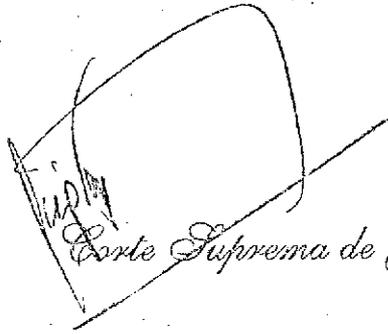
Recuerda que el artículo 1113 del Código Civil también responsabiliza por el riesgo al empleador que, como ya se dijo, no fue demandado. Reitera que rechaza la interpretación efectuada por la parte actora acerca de la responsabilidad que le atribuye a su parte como dueño o guardián de la cosa y por ser la UNNE dependiente del Estado Nacional.

Cuestiona los rubros y montos reclamados, en particular niega que Meza fuese el sostén económico de su madre de treinta y ocho años, toda vez que, según lo expresa la actora, tiene ingresos suficientes para mantenerse con su trabajo y cuenta con el título de auxiliar de enfermería. Niega además que corresponda indemnizarla en concepto de pérdida de chance por la muerte de su hijo, toda vez que es un daño futuro.

Pide que se cite a la empresa Tecnial S.R.L. en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y que se rechace la demanda, con costas.

III) A fs. 194 la actora contesta la excepción planteada y pide su rechazo por las razones que allí expone.

A fs. 196 el Tribunal difirió para el momento de dictar sentencia la excepción referida; y citó como tercero interesado a Tecnial S.R.L. en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

IV) A fs. 217/230 se presenta por medio de apoderado la UNNE, opone la defensa de falta de legitimación pasiva y contesta la demanda en subsidio.

Afirma que no tiene legitimación para ser demandada en el caso, dado que no es la propietaria del inmueble, ni la guardiana de la cosa que supuestamente ocasionó el daño, ni el empleador del personal que dio el servicio en el Hospital Escuela.

Aduce que el 9 de junio de 1976 firmó un convenio conjuntamente con la Secretaria de Estado de Salud Pública de la Nación y la Provincia de Corrientes, por medio del cual se acordó transferir a esta última el uso gratuito del Hospital Escuela de la Facultad de Medicina de la UNNE y que por la ley 21.414 se aprobó el referido convenio.

En consecuencia, dice, es la Provincia de Corrientes quien se obligó no solo a proveer al Hospital Escuela del equipamiento y recursos necesarios para su habilitación y posterior funcionamiento, sino también a facilitar los equipos, dependencias e instalaciones de la Universidad para el desarrollo de sus actividades docentes y de investigación (fs. 221).

Concluye que el Estado provincial ejerce la guarda del establecimiento e instalaciones de su propiedad así como de "los equipamientos que puede introducir la Universidad".

En cuanto al fondo de la cuestión, formula una negativa general de los hechos invocados por la parte actora.

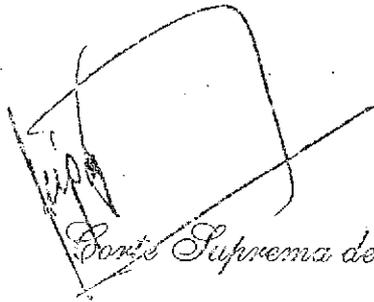
Sostiene su irresponsabilidad y reitera que la provincia codemandada es la responsable de contratar el personal, por lo que en el hipotético caso de que se demuestre que un dependiente del Hospital activó por error la tensión o cometió alguna otra negligencia, no respondería por él ya que no está bajo su dependencia.

En otro orden de consideraciones, niega que la instalación eléctrica del sector auditorio y del subsuelo del Hospital Escuela estuvieran en mal estado y aclara que no tiene ninguna obligación respecto al mantenimiento de dichas instalaciones. Por tanto, contrariamente a lo que sostiene la actora, no hay culpa o negligencia de su parte.

Alega que la propia actora manifiesta en su escrito de demanda que la víctima trabajaba sin tensión, por lo que en estos casos es necesario cumplir con las normas de seguridad, como la de tener bajo control el elemento de maniobra que suprime la tensión sobre el área de trabajo y, si esto no es posible, colocar cadenas de cortocircuito entre las fases entre sí y la tierra.

Atribuye el accidente a la culpa de la víctima por la que no debe responder (artículos 1111 y 1113 del Código Civil). En este orden de ideas, aduce que Meza no era técnico electricista y que solo se había capacitado en la refrigeración de automotores, lo que demuestra su inidoneidad para realizar este trabajo.

Cuestiona el monto reclamado y los rubros que lo integran. Dice que hace reserva para que en el supuesto de que la



CSJ 259/1996 (34-M)/CS1

ORIGINARIO

Meza, Dora c/ Corrientes, Provincia de y otros
s/ daños y perjuicios.

actora u otros familiares de la víctima hubieren recibido una indemnización en sede laboral por el mismo accidente, se efectúe la compensación que corresponda.

Se adhiere a lo solicitado por el Estado Nacional respecto a que se cite como tercero a la empresa Tecnia S.R.L. en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Funda su derecho en los artículos 1111, 1113 y concordantes del Código Civil y en la ley 21.414.

Solicita que se rechace la demanda, con costas.

V) A fs. 240/243 contesta la demanda la Provincia de Corrientes. Realiza una negativa general de los hechos invocados. Reconoce que Meza falleció el 4 de junio de 1996, mientras realizaba trabajos de "limpieza de tuberías e instalación de motocompresor" en el subsuelo del salón auditorio del Hospital Escuela ya indicado y que, al día siguiente, el encargado del auditorio encontró su cuerpo sin vida.

Aduce que -si como afirma la actora- la instalación eléctrica del auditorio era "precaria y riesgosa", ni la víctima ni su empleador tomaron los recaudos necesarios que exigen las leyes de seguridad para evitar el accidente. Entiende también que tanto el jefe supervisor de la empresa como Blanco cometieron "abandono de persona".

Por otra parte, sostiene que el actuar de la víctima tuvo suficiente entidad para interrumpir el nexo causal que "ob-

jetivamente enlaza" a la cosa riesgosa con el reproche previsto por el artículo 1113, segundo párrafo, del Código Civil.

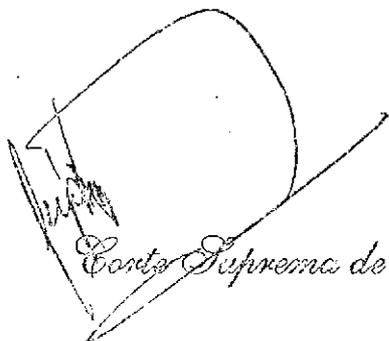
Impugna la liquidación efectuada por la actora. Solicita la citación de la empresa Tecnia S.R.L. en los términos del artículo 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Funda su pretensión en los artículos 1084 y 1085 del Código Civil. Ofrece prueba y pide que se rechace la demanda, con costas.

VI) A fs. 261 vta. se amplía la citación como tercero dispuesta a fs. 196, contra Tecnia o Domingo Enrique Pastori - en su carácter de propietario de la empresa-, en virtud de lo informado en la nota que se acompaña a fs. 258.

VII) A fs. 271/276 se presenta Domingo Enrique Pastori y opone, como de previo y especial pronunciamiento, las excepciones de falta de legitimación activa y pasiva. En subsidio, contesta la demanda.

Con relación a la primera, sostiene que de los autos caratulados "López Julia Elena c/ Tecnia y/o Domingo Enrique Pastori y/o quien resulte responsable s/ indemnización por muerte del trabajador" (expediente n° 8525/97), en trámite ante el Juzgado Laboral de la Primera Nominación de Resistencia, Provincia del Chaco, surge que la señora Julia Elena López, reclama por sí y en representación de su hijo menor -José Luis Meza- una indemnización laboral por la muerte de su concubino Héctor César Meza.



Agrega que en la causa "Quintana Ana en representación de su hija menor Julia Elena López s/ información sumaria", expediente n° 16.519/96 del Registro del Juzgado Civil y Comercial de la Séptima Nominación de Resistencia, se acreditó que la señora López era la concubina de Meza.

De tal manera, dice, la acción por indemnización solo compete a la concubina y al hijo, lo que excluye la posibilidad del reclamo que aquí se efectúa.

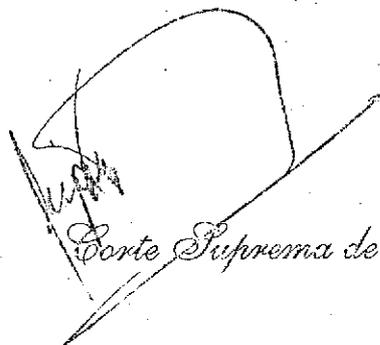
Respecto a la excepción de falta de legitimación pasiva aduce que de la referida causa "López, Julia Elena", se desprende que la acción indemnizatoria se enmarcó en la categoría de infortunios laborales, por lo que no procede la citación de su parte en el presente juicio. Añade que la indemnización tarifada del derecho laboral en materia de infortunio del trabajo implica "la exclusión y renuncia a la acción ordinaria de derecho común" y que la elección de esta vía especial fue realizada por los causahabientes del empleado fallecido en uso de una legítima opción.

En cuanto al fondo de la cuestión, además de rechazar el monto que se reclama y los rubros, expone que si bien es cierto que Meza fue encontrado sin vida por el encargado del auditorio del Hospital Escuela de la Facultad de Medicina, se desconocen las circunstancias en las que se produjo el accidente. Pone de resalto que si bien en el expediente penal se determinó la causa de la muerte, no se puede "afirmar" que se haya establecido el origen. Ofrece prueba y solicita el rechazo de la demanda, con costas.

VIII) A fs. 285/286 la actora contesta las excepciones y pide su rechazo, a cuyo efecto sostiene que los reclamos los ejerce por derecho propio como heredera forzosa, en virtud de la interpretación amplia que corresponde asignarle al artículo 1078 del Código Civil. Arguye que las acciones judiciales que se denuncian pueden coexistir con esta.

Considerando:

1º) Que frente al prolongado trámite al que ha dado lugar la sustanciación de este proceso y el tiempo transcurrido desde el primer llamamiento de autos para sentencia a fs. 653 vta., dejado sin efecto a fs. 654 y reanudado a fs. 749, evidentes razones de economía procesal como las señaladas en los precedentes "Punte" y "Cohen" (Fallos: 329:809 y 2088), así como la adecuada preservación de las garantías constitucionales de la defensa en juicio y del debido proceso que asisten a las partes, en cuanto comprenden la necesidad de obtener una decisión judicial que ponga fin a la controversia (conf. "Barry, María Elena c/ ANSES", Fallos: 319:2151 y sus citas), llevan a dejar de lado en el sub lite el nuevo contorno del concepto de causa civil definido por esta Corte en "Barreto" (Fallos: 329:759), y, en consecuencia, a mantener la competencia originaria para dictar sentencia definitiva (Fallos: 330:563; 334:1821 y causas "Baeza, Silvia Ofelia c/ Buenos Aires, Provincia de y otros" -Fallos: 334:376-; y CSJ 31/2001 (37-M)/CS1 "Molina, Alejandro Agustín c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios", sentencia del 20 de diciembre de 2011, entre otros).



2°) Que, en primer término, corresponde resolver la excepción de falta de legitimación activa opuesta por el tercero citado.

La actora se encuentra legitimada para reclamar en este juicio el resarcimiento por la muerte de su hijo Héctor César Meza, toda vez que la demanda laboral iniciada por la concubina e hijo menor de Meza no impide a su progenitora accionar *iure proprio* por los daños y perjuicios en sede civil.

El Tribunal ha efectuado en Fallos: 316:2894 una interpretación amplia a la mención "herederos forzosos" que hace el artículo 1078 del Código Civil, de modo que alcance a todos aquellos que son legitimarios potenciales, aunque -de hecho- pudieran quedar desplazados de la sucesión por la concurrencia de otros herederos de mejor grado, comprensión que, -por otra parte- se compadece con el carácter *iure proprio* de esta pretensión resarcitoria, y a la vez satisface la necesidad de evitar soluciones disvaliosas, pauta a la que cabe recurrir para juzgar el acierto de la labor hermenéutica (Fallos: 316:2894 y causa CSJ 201/1987 (23-B)/CS1 "Bustamante, Elda y otra c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios", sentencia del 10 de diciembre de 1996, entre muchos otros; y Llanbías, Jorge Joaquín, *Tratado de Derecho Civil, Obligaciones*, tomo IV A, ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, página 108).

En cuanto a la legitimación para reclamar el daño material producido por la pérdida de una vida, carece de influencia el número de damnificados y su calidad: cada cual tiene derecho a su resarcimiento, y ese derecho es independiente del que

pueda corresponder a otros damnificados, sea que ellos hayan promovido o no la acción indemnizatoria pertinente (Llambías, Jorge Joaquín, *Tratado de Derecho Civil, Obligaciones*, ob. cit., página 110).

En tales condiciones, la excepción de falta de legitimación activa debe ser rechazada.

3°) Que, sentado ello, cabe examinar la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por Domingo Enrique Pastori.

El accidente del 4 de junio de 1996 se rige por la ley 24.028, toda vez que la ley sobre Riesgos de Trabajo 24.557 entró en vigencia el 1° de julio de ese año (artículo 2° del decreto 659/96).

En el artículo 16 se establecía que los causahabientes podían optar entre los derechos e indemnizaciones que correspondiesen según el sistema de responsabilidad especial previsto en la ley o los que pudieran corresponderle según el derecho civil. Ambos sistemas de responsabilidad eran excluyentes y la iniciación de una acción judicial o la percepción de cualquier suma de dinero en virtud de uno de ellos, importaba la renuncia al ejercicio de las acciones y derechos y el reclamo de las indemnizaciones que pudieran corresponderle en virtud del otro, pero de ello no se extrae que la opción ejercida por la concubina, prive a otros que se consideren damnificados de su derecho a reclamar.



4°) Que con respecto a la excepción de falta de legitimación pasiva planteada por el Estado Nacional, tampoco puede ser admitida.

Por el decreto nacional 1046, del 16 de enero de 1948, se autorizó a la Intervención Federal de la Provincia de Corrientes a dictar un decreto mediante el cual se donara al Gobierno Nacional la manzana de terreno de propiedad del Fisco de la provincia, ubicada entre las calles Rivadavia, Mendoza, Moreno y Córdoba, de la ciudad de Corrientes, con destino a la construcción de la Unidad Sanitaria (fs. 53). Por el decreto provincial 330 H, del 21 de febrero de ese mismo año, se donó al Estado Nacional la referida manzana y en el artículo 2° se precisó que la donación que se efectuaba era exclusivamente del terreno, "quedando todos los materiales de las construcciones existentes de propiedad de la Provincia" (artículo 2°, fs. 54/55). El 30 de abril de 1948, el Secretario de Salud Pública de la Nación aceptó la donación efectuada por la Provincia de Corrientes y, el 1° de mayo de 1948, se suscribió la respectiva escritura traslativa de dominio (fs. 56/67).

Más tarde, por el convenio del 9 de junio de 1976, la Secretaría de Estado de Salud Pública de la Nación y la Universidad Nacional del Nordeste transfirieron a la Provincia de Corrientes por el término de quince años el uso gratuito del Hospital Escuela de la Facultad de Medicina de la citada Universidad que debería dar un servicio hospitalario de alta complejidad para cuidados intensivos e intermedios de pacientes adultos (cláusulas primera y segunda, fs. 208/211).

En esa oportunidad se señaló que la provincia se obligaba a proveer al Hospital Escuela de "todo el equipamiento y recursos necesarios, tanto para su habilitación como para su posterior funcionamiento y mantenimiento, y a no alterar el destino del inmueble salvo expresa conformidad de las partes". Asimismo se obligaba a facilitar los equipos, dependencias e instalaciones a la Universidad para que esta desarrolle sus actividades docentes y de investigación (cláusulas sexta y séptima). También la Secretaría se comprometía a colaborar con los medios a su alcance, en el equipamiento y funcionamiento del Hospital (cláusula décimo primera).

Por otra parte, se previó que vencido el plazo fijado en la cláusula primera, la provincia debería restituir a las partes el inmueble del Hospital "con todo el equipamiento que haya adquirido a la fecha o pudiera adquirir en adelante para equipar dicho nosocomio" (cláusula décimo cuarta).

El 7 de marzo de 1996, por la resolución n° 150 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación se aconsejó al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos aceptar la solicitud de transferencia definitiva y gratuita del Hospital Escuela "General José de San Martín" (fs. 82/84). Mediante la ley 21.414 del 10 de septiembre de 1976, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el referido convenio (fs. 206/207).

5°) Que cuando se trata de inmuebles debe ser considerado dueño, a los fines de responder frente a la víctima por los daños causados por la cosa, quien figura inscripto como tal en el registro inmobiliario (artículos 2505 del Código Civil; 2°



Corte Suprema de Justicia de la Nación

y 20 de la ley 17.801). El titular registral -Estado Nacional- no puede pretender exonerarse de responsabilidad civil frente a la aquí actora, aduciendo que ha enajenado el bien a un tercero -Provincia de Corrientes-, si no efectuó la inscripción registral correspondiente, ya que dicha situación le es inoponible al damnificado.

De las constancias del expediente surge que el Registro de la Propiedad Inmueble de Corrientes informó que al tomo n° 455, folio n° 125.087, FCA n° 57.139, se hallaba inscripto el inmueble a nombre del Estado Nacional.

Ello determina que estando acreditado que la cosa produjo el daño que se invoca, su dueño deba responder por los perjuicios causados; lo que conlleva el rechazo de la defensa en examen.

6°) Que en cuanto a la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la UNNE, es preciso poner de resalto que el 14 de septiembre de 1967, la Secretaría de Estado de Salud Pública de la Nación y la Universidad Nacional del Nordeste firmaron un convenio por el cual la primera propició la cesión en forma definitiva a la Universidad, con destino a su Facultad de Medicina, del uso de los sectores del inmueble fiscal sito en la calle Moreno 1240 (cláusula primera, fs. 68/75). Por el decreto 9677/67 el Estado Nacional aprobó el convenio (fs. 76/77) y por el decreto 278/68 se transfirió a dicha Universidad el uso de los sectores del edificio fiscal antes mencionado (cláusula primera, fs. 79/81 y 102).

El 9 de junio de 1976, la Provincia de Corrientes y la UNNE suscribieron un acuerdo complementario por el cual se dispuso que el equipamiento que la Universidad necesitase introducir en la Escuela para la realización de las tareas específicas de docencia o investigación, podría ser también utilizado en las tareas de atención médica del Hospital, previa autorización del agente universitario responsable del mencionado equipamiento y que la provincia sería responsable de la custodia de dichos bienes (fs. 556/557, cláusula sexta).

7°) Que es guardián tanto el que se sirve de la cosa como el que tiene la exigencia de su cuidado de modo indemne para los demás. Responde incluso a la idea de justicia que quien obtiene los provechos debe soportar los riesgos.

En ese contexto el Hospital Escuela contrató a la firma Tecnia SRL (fs. 1, expediente penal 28.744/96), por lo que mal puede pretender la excepcionante desligarse de la responsabilidad en el evento, en la medida en que no existe elemento de prueba que permita concluir que, como adujo, esa contratación la hubiese realizado la provincia (fs. 220).

Lo expuesto es suficiente para rechazar la excepción en examen.

8°) Que, en cuanto al fondo de la cuestión debatida, está acreditado que Héctor César Meza falleció el 4 de junio de 1996 a raíz de un paro cardiorrespiratorio y edema agudo de pulmón. Se indicó además que dicha lesión era compatible de haberse originado "por tetanización respiratoria, como ocurre en los casos de muerte por electrocución".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Todo ello surge del informe de la Policía de Corrientes del 5 de junio de 1996, el certificado de defunción de Meza, el informe del perito médico de la policía, la copia del acta de defunción, las conclusiones de la autopsia, el peritaje anatómico-patológico y la sentencia penal del 5 de marzo de 1997 (fs. 1, 9/9 vta., 30, 57, 24/25 vta., 46/52 y 62 del expediente penal 28.744/96; fs. 337 del expediente laboral 8524).

Asimismo se ha probado que su muerte se produjo en el Hospital Escuela "General José Francisco de San Martín" de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional del Nordeste (fs. 9 vta. del expediente penal referido).

También se encuentra probado que Meza se desempeñaba como dependiente de la firma Tecnia S.R.L. (fs. 475/476 y 479), que su muerte se produjo en ejercicio o en ocasión de sus funciones, y que como título contaba con un certificado de "Adiestramiento en la especialidad Refrigeración del Automóvil" (fs. 466 y 507).

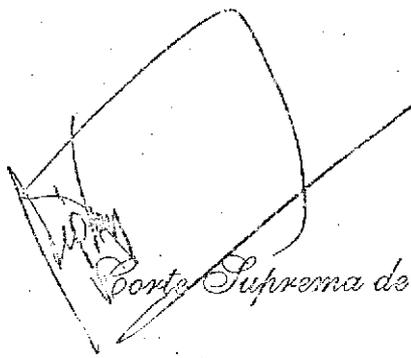
Cabe indicar que todas las partes reconocen la existencia del accidente, y las circunstancias de lugar y tiempo en que se produjo.

Por lo que, frente a las distintas imputaciones de responsabilidad que se asignan, y la culpa que le señalan al fallecido, corresponde al Tribunal dilucidar -sobre la base de las circunstancias fácticas acreditadas y la norma jurídica aplicable- a quién o quiénes se debe atribuir esa responsabilidad (Fallos: 316:912).

9°) Que la controversia tiene su marco jurídico en el artículo 1113, segundo párrafo, del Código Civil. En consecuencia, a la parte actora solo le incumbe la prueba del hecho y la relación de causalidad con el daño sufrido, mientras que para eximirse de responsabilidad los demandados deben acreditar la culpa de la víctima o la de un tercero por quién no deben responder o el caso fortuito como factor determinante (Fallos: 307:1735 y su cita; 315:854; 316:912; 317:1336 y 322:1792, entre otros).

10) Que de la inspección ocular realizada el 5 de junio de 1996 por el subcomisario de la Policía de Corrientes -Osvaldo Martínez- a la Sala de Auditorio de la UNNE, se desprende que en la habitación identificada con el n° 3 había una fosa con una escalera de hierro que descendía al subsuelo o sala de máquina y en la pared norte un tablero de comando eléctrico.

En esa ocasión se señaló que para descender al subsuelo, que estaba aproximadamente a unos cuatro metros de profundidad en un espacio reducido con piso de cemento, debieron hacer uso de una linterna ya que se encontraba "totalmente oscuro". Se indicó asimismo que en el centro estaban las maquinarias afines a los aires acondicionados y que, entre este y la parte oeste, se observó el cuerpo sin vida de una persona de sexo masculino, de entre 20 y 25 años, en posición cúbito dorsal irregular (piernas hacia el este con parte de sus pies insertos debajo de las máquinas de aire acondicionado, cabeza hacia el oeste y recostado hacia su derecha, brazos caídos y extendidos hacia los costados).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Se puso de resalto que debajo del brazo izquierdo se encontró una caja azul de chapa con distintas herramientas de trabajo, y que próximo al cuerpo se observó un tambor color blanco que estaba ubicado sobre una caja de madera y tenía conectado una manguera color bordó que iba inserta en otro tambor color verde; como así también se vio un tercer tanque pequeño aparentemente de oxígeno, del que salía otra manguera que iba conectada a una parte del motor o caños del aire acondicionado.

Más adelante, se destacó que al finalizar la pierna del hombre antedicho, y sobre una chapa se advirtió un sector blanco "como si fuera producto de pataleadas".

Se añadió que en el extremo norte del equipo había una lámpara portátil quemada, enchufada al toma corriente; y en el extremo norte de la mesada de madera, una pequeña fosa con caños en cuyo borde se encontraba un bidón OFERTA, color blanco con líquido en su interior.

Por otra parte, se mencionó que a la derecha de la cabeza de Meza se apreciaba un motor celeste claro y que en el sector izquierdo se pudo observar un tubo de garrafa grande de color verde y en las inmediaciones de la escalera "diversos cables que suben directamente al Tablero Comando Eléctrico".

Por último, se dejó constancia de que el trabajo que Meza debía realizar era el de limpieza de tubería del circuito de gas del aire acondicionado; detectar la pérdida de gas en otro aparato de las mismas características y la instalación de un motor compresor.

11) Que ese mismo 5 de junio se realizó una inspección eléctrica técnica ocular en la que se indicó que ese día no había electricidad en los elementos existentes en el lugar, ni fugas, y que realizadas las pruebas con fuerza eléctrica se llegó a la misma conclusión (fs. 20 del expediente penal).

12) Que de la declaración de Rafael Néstor Esquivel y Félix Anselmo Falcón -empleados de la Dirección Provincial de Energía de Corrientes (DEPEC)- se extrae que no se encontraban en condiciones de afirmar que no haya habido tensión eléctrica en el lugar antes de esa oportunidad; e hicieron la salvedad que si existía a una distancia de dos metros del cuerpo hacia su lado derecho (fs. 31/32 vta. del expediente penal).

Esquivel, asimismo, indicó que el comando eléctrico de la entrada de la fosa proveía de electricidad a un gran sector del lugar, como así también al motor del aire acondicionado y a la lámpara portátil ya referida.

13) Que, por su parte, el técnico en refrigeración Mario José Scocchi informó las características del trabajo que se le había encomendado a Meza (fs. 11/11 vta. del expediente penal ya citado).

Señaló que aquel iba a realizar la limpieza del circuito de una unidad de refrigeración para aire acondicionado.

14) Que el testigo Oscar Adolfo Blanco, jefe de vigilancia y encargado de la Sala del Auditorio del Hospital, describió los hechos del 4 de junio de 1996 y aportó datos que ayudan a esclarecer el caso (fs. 12/13 del expediente penal).

11) Que ese mismo 5 de junio se realizó una inspección eléctrica técnica ocular en la que se indicó que ese día no había electricidad en los elementos existentes en el lugar, ni fugas, y que realizadas las pruebas con fuerza eléctrica se llegó a la misma conclusión (fs. 20 del expediente penal).

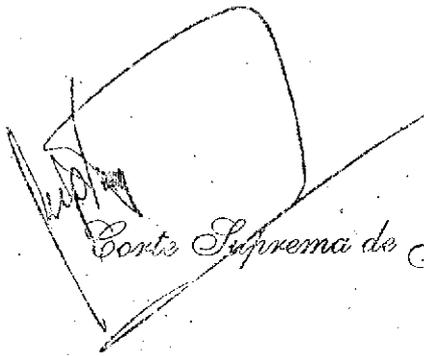
12) Que de la declaración de Rafael Néstor Esquivel y Félix Anselmo Falcón -empleados de la Dirección Provincial de Energía de Corrientes (DEPEC)- se extrae que no se encontraban en condiciones de afirmar que no haya habido tensión eléctrica en el lugar antes de esa oportunidad; e hicieron la salvedad que sí existía a una distancia de dos metros del cuerpo hacia su lado derecho (fs. 31/32 vta. del expediente penal).

Esquivel, asimismo, indicó que el comando eléctrico de la entrada de la fosa proveía de electricidad a un gran sector del lugar, como así también al motor del aire acondicionado y a la lámpara portátil ya referida.

13) Que, por su parte, el técnico en refrigeración Mario José Scocchi informó las características del trabajo que se le había encomendado a Meza (fs. 11/11 vta. del expediente penal ya citado).

Señaló que aquel iba a realizar la limpieza del circuito de una unidad de refrigeración para aire acondicionado.

14) Que el testigo Oscar Adolfo Blanco, jefe de vigilancia y encargado de la Sala del Auditorio del Hospital, describió los hechos del 4 de junio de 1996 y aportó datos que ayudan a esclarecer el caso (fs. 12/13 del expediente penal).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Dijo que ese día trabajó con normalidad y que recuerda que por la tarde "estuvo aunando los preparativos en cuanto a limpieza y cambio de fluorescente de la Sala de Auditorio" para un congreso que se realizaría el 6 de junio.

Afirmó que por la mañana vio como Meza y el ingeniero Moschen trasladaban herramientas al subsuelo del Auditorio, y que tenía conocimiento de que debían reparar la pérdida de gas de un aparato de aire acondicionado que correspondía a la referida sala.

Entre las 15.30 y 16.00 hs. observó que había un "portátil enchufado" que daba luz a la sala de máquina, pero no escuchó ningún ruido por lo que no supo si había alguien en el subsuelo.

Manifestó que a la hora 18.00 vio salir a Meza del subsuelo y le comentó que su patrón no lo había ido a buscar aún, por lo que llamaría por teléfono. A los pocos minutos, el operario bajó de nuevo al subsuelo y él le dijo que, si llegaba a irse antes de que regresara del banco, arrimara la puerta del Auditorio.

Al regresar a las 19.30 hs. escuchó ruidos de herramientas en el subsuelo, y se fue a dar una recorrida de rutina por el lugar. A las 20.30 hs. fue una vez más al Auditorio y se acercó a la escalera que daba al subsuelo y vio que no había luz, por lo pensó que Meza se había retirado del lugar sin haberle avisado, cerró la puerta y se retiró a su domicilio.

Al día siguiente -continuó- se presentó a trabajar a las 7.15 hs. y a las 8.00 hs. lo llamó el ingeniero Moschen preguntándole por Meza, a quien le comentó que aquel había estado esperando que lo fueran a buscar, y que el Auditorio se cerró a las 20.30 hs "cuando ya no había más nadie en el subsuelo porque estaba todo oscuro".

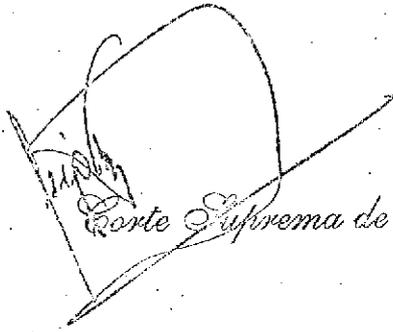
A raíz de ese llamado fue al subsuelo, vio que la lámpara portátil estaba enchufada pero que no había luz. Bajó al primer descanso, y prendió un reflector para iluminar el sector de la sala de máquina; allí vio el cuerpo de Meza "tirado en el suelo y recostado su cabeza por la pared".

Con posterioridad se le comunicó la situación a los doctores Pilchik y Morales (Directores del Hospital) quienes bajaron al sótano junto con él para "observar el cuerpo" y se dio inmediato aviso a la policía.

15) Que a fs. 10/10 vta. del expediente penal declaró Domingo Enrique Pastori.

Reconoció que Meza trabajaba para la empresa Tecnial S.R.L. desde hacía dos años. Expuso que la sociedad se dedicaba a la "venta y servicio" de aires acondicionados, y que la función de Meza consistía en poner a punto la carga de gas del compresor instalado en la máquina y hacer los preparativos para la instalación de un nuevo compresor. Indicó que ya había realizado otros trabajos para el referido Hospital.

En cuanto a sus condiciones relató que había estudiado refrigeración en una Escuela Técnica de Resistencia -Chaco-,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

y que dada su antigüedad en la empresa y la experiencia adquirida tenía aptitudes para realizar la reparación (ver asimismo fs. 17/18, expte. laboral 8524/97), compatibles a las de una persona idónea en el tema.

Señaló que en más de una oportunidad, Meza fue al salón de máquinas del Hospital acompañado por su jefe, el ingeniero Moschen, quien era el encargado de detectar las presuntas fallas o desperfectos que había en los equipos, y fue quien le indicó puntualmente los trabajos que debía realizar al respecto.

Agregó que en el subsuelo había tableros "en baja tensión de línea".

16) Que también declaró el ingeniero Juan José Moschen, dependiente de la citada empresa Tecnia S.R.L., y reconoció que había sido designado para realizar el trabajo junto al empleado Meza. Explicó que la tarea consistía en hacer una limpieza del circuito de gas del aire acondicionado que correspondía a la Sala de Auditorio, instalar un compresor, y detectar una pérdida de gas (fs. 21/21 vta. del proceso penal); y que la causa de la muerte pudo haber sido una descarga eléctrica (fs. 105/106, expte. laboral 8524).

En la presente causa el ingeniero Moschen en calidad de testigo señaló que el hecho se habría producido mientras Meza realizaba el trabajo ya relatado y que si bien desconocía si el operario pudo haber recibido tensión por electricidad -ya que la Dirección de Energía había verificado que no la había al momento de la inspección-, indicó que existía la posibilidad de que el

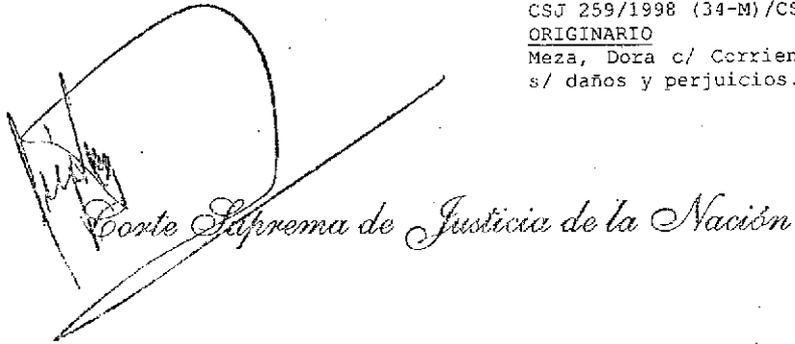
suministro le hubiese llegado desde el tablero de comando que se encontraba en el piso superior (fs. 386/386 vta.).

En sentido concordante el testigo Canteros, mecánico en refrigeración, expuso que había estado presente el día en que retiraron el cuerpo de Meza del subsuelo del Auditorio, y que escuchó que los bomberos dijeron que había muerto electrocutado (fs. 387 de este proceso).

17) Que todo lo expuesto permite afirmar que la actora ha cumplido con la carga de probar el hecho y aportar los elementos que autorizan a tener por establecida la relación de causalidad entre el hecho generador y el daño, en la medida en que ha logrado formar la convicción necesaria al respecto (artículo 386, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

En efecto, todo lleva a concluir que el fallecimiento del hijo de la actora ocurrido el 4 de junio en el Hospital Escuela, se produjo en oportunidad de efectuar trabajos de reparación con una cosa riesgosa; debajo de la cual estaba su cuerpo, y que, por la postura en que se lo encontró -posición cúbico dorsal irregular-, y la marca que dejó que condice con una "pataleada" generada por una descarga eléctrica, su muerte se produjo en el acto mientras reparaba el aparato de aire acondicionado.

Dichas conclusiones se ven firmemente corroboradas por la autopsia realizada en sede judicial de la provincia, en la que los profesionales intervinientes concluyeron que "la correlación entre los diagnósticos macroscópicos y los diagnósticos histopatológicos confirman la presencia de lesiones carac-



terísticas de 'electrocución' que produjo el deceso de la víctima" (fs. 46/52, proceso penal referido).

Esos elementos llevaron al fiscal de la causa y al juez interviniente a definir que la muerte de Héctor Meza se produjo por electrocución sin participación de terceras personas, circunstancia que llevó a archivar el proceso por inexistencia de delito (fs. 54 y 62 del proceso citado).

18) Que a la luz de lo expuesto se debe concluir que las codemandadas son responsables en los términos del mencionado artículo 1113, segunda parte. En los hechos examinados en el sub lite, el dueño y guardián habían creado un riesgo del cual se siguió un daño.

En efecto, no hay duda de que la electricidad, a la que resultan aplicables las disposiciones referentes a las cosas (artículo 2311, Código Civil), presenta una condición esencialmente riesgosa que somete a quienes la utilizan como dueños o guardianes a las consecuencias legales previstas en esa norma (Fallos: 310:2103); y en el caso ese elemento, al que coadyuvó el pésimo estado de protección de los cables que bajaban al lugar en el que se produjo la muerte (ver fotografía obrante a fs. 7 del expediente penal), no puede ser dissociado de las tareas que cumplió el trabajador ya que aparece como una derivación lamentable de ellas (Fallos: 311:1694).

19) Que, en tales condiciones, el Estado Nacional resulta civilmente responsable como propietario del inmueble al que accede la cosa riesgosa (arts. 2315, 2316 y 2520, Código Civil); la Provincia de Corrientes por ser la guardiana de aque-

lla, en el sentido de que ejercita el poder de control y dirección (cláusulas 6 y 7 del convenio de 1976) y asimismo la UNNE que se sirve de la cosa al desarrollar en el lugar su actividad docente y asistencial. .

20) Que las instalaciones y equipos eléctricos de los establecimientos deben cumplir con las prescripciones necesarias para evitar riesgos a personas o cosas (decreto 351/79, reglamentario de la ley 19.587), y no puede soslayarse que las fotografías del perito fotográfico de la División Criminalística de la Unidad Regional n° 1 evidencian la precariedad y el estado en que se encontraban las instalaciones así como el peligro potencial que ello implicaba para las personas que las manipulaban (ver fotos 3, 4, 5, 6 y 7, expediente penal, fs. 3, 4 y 15/18); extremos que acentuaron la alta capacidad de daño de la electricidad.

Tal estado de cosas determina también la concurrencia de responsabilidad del dueño y del guardián, por cuanto cada uno responde por el todo y por un título distinto frente al damnificado. Se trata de dos obligaciones independientes, indistintas, concurrentes o *in solidum*.

21) Que es necesario también poner de resalto que en el supuesto del artículo 1113, segundo párrafo, última parte, la liberación de los responsables requiere la ruptura del nexo de causalidad. Si bien se trata de una norma destinada a proteger a la víctima de cosas riesgosas o peligrosas sobre bases objetivas, la idea de culpa se introduce como motivo de exoneración

Corte Suprema de Justicia de la Nación

del responsable -en todo o en parte- en tanto la culpa de la víctima haya actuado sobre el lazo causal.

En el sub lite este supuesto no se ha acreditado.

22) Que en lo que respecta a la responsabilidad del tercero citado a juicio, cabe indicar que el empleador no adoptó las precauciones aptas ni las medidas adecuadas de protección para prevenir el accidente de trabajo sufrido por su dependiente.

Aquel no ha probado en este proceso haber dado cumplimiento a las obligaciones que le impone la ley 19.587 y su decreto reglamentario 351/79, los que específicamente y pormenorizadamente determinan la capacitación que debe tener el dependiente, las medidas de seguridad que se deben cumplir en la prevención de riesgos del personal, la conservación y cuidado del equipo de protección personal, los materiales que se deben utilizar y los que están prohibidos.

En el caso, es de destacar puntualmente que el operario carecía del material de seguridad contemplado en el Anexo VI, correspondiente a los arts. 95 a 102 de la Reglamentación aprobada por decreto 351/79, específicamente los elementos aislantes reseñados en el apartado 2.1.2.

Las circunstancias de tiempo y lugar exigían haber tomado precauciones que nadie adoptó, tales como que Meza no trabajara solo en un subsuelo, desde el cual no tenía posibilidad de controlar el comando eléctrico que se encontraba fuera de su alcance; como así también adoptar las medidas de seguridad

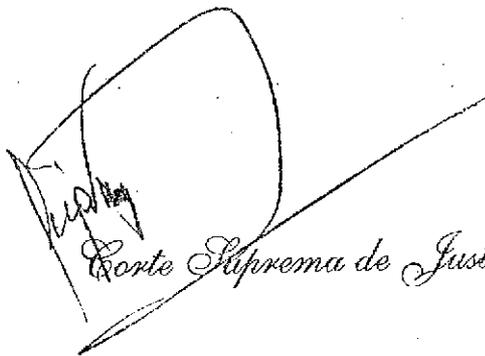
que, frente a la precariedad ya referida de las instalaciones, previniera la situación de riesgo latente que se advertía (arg. Fallos: 308:1597).

23) Que establecida así la responsabilidad concurrente, corresponde fijar la procedencia y monto de la indemnización reclamada.

24) Que con relación al daño emergente resultante de la falta de sostén material que se deriva de la muerte del hijo, no rige la presunción iuris tantum contenida en los artículos 1084 y 1085 del Código Civil. Por consiguiente, y si bien, por la aplicación del principio general del citado artículo 1079, todo perjudicado por la muerte de una persona tiene derecho a obtener la reparación del daño sufrido, la reclamante debe acreditar su procedencia (arg. Fallos: 318:2002 y causa CSJ 201/1987 (23-B)/CS1 "Bustamante, Elda y otra c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios", antes citadas).

Con la declaración testifical de fs. 387 se ha intentado demostrar que Meza sostenía económicamente a su madre con su trabajo en la empresa Tecnia S.R.L., pero esta prueba aislada no es suficiente para acreditarlo (v. también las declaraciones de fs. 47, 48 y 52 del beneficio de litigar sin gastos).

En su escrito de demanda la actora reconoció que en 1994 trabajó como auxiliar de enfermería en un instituto psiquiátrico "Complejos Asistenciales S.A." en Resistencia, y que dejó ese trabajo a fines de ese año debido a que le adeudaban cuatro meses. También manifestó que en 1995 se desempeñó como enfermera particular y que percibía la suma de \$ 400 por mes



Corte Suprema de Justicia de la Nación

(fs. 12/13 y fs. 4 vta. del beneficio de litigar sin gastos). Por su parte a fs. 564/567 se acreditó que la actora está inscrita en la ANSeS como dependiente de "Complejos Asistenciales S.A." desde enero de 1993 hasta julio de 1995 (v. también fs. 587/596). De manera coincidente la AFIP contestó a fs. 575/579 que realizó aportes como empleada hasta julio de 1995.

Debe tenerse en cuenta también que Héctor Meza sostenía a su concubina y a su hijo, nacido el 20 de septiembre de 1995, y que su empleador -Domingo Enrique Pastori- declaró que trabajó para él desde el primero de enero de 1994 hasta su deceso y que en 1995 percibía una remuneración mensual de \$ 340; extremos que impiden considerar que hiciese frente a otros gastos diarios que los que demandaba la atención de aquellos.

Tales antecedentes permiten afirmar que la muerte de Héctor César Meza no ha ocasionado a su madre un perjuicio patrimonial, a la época del deceso, que torne procedente el resarcimiento pretendido (Fallos: 332:2842).

25) Que, en cambio, con relación a la pérdida de la "chance" entendida como la posibilidad de ayuda futura, que también se reclama (fs. 13 vta.), este Tribunal se ha pronunciado por su admisibilidad aun para el supuesto de muerte de hijos menores, pues es dable admitir la frustración de aquella posibilidad de sostén para los progenitores, expectativa legítima de acuerdo con lo dispuesto por el art. 367 del Código Civil, y verosímil según el curso ordinario de las cosas (conf. doctrina de Fallos: 321:487; 322:1393).

De acuerdo con las constancias obrantes en la causa y en el incidente de beneficio de litigar sin gastos, que corre por cuerda, resulta razonable admitir que la muerte de Meza importó la frustración de una posible ayuda material, pues una comprensión objetiva y realista de la situación económico social de la familia permite inferir con probabilidad suficiente su cooperación futura, habida cuenta de la modesta situación patrimonial de la actora.

La pérdida de la "chance" aparece aquí con la certeza necesaria para justificar su resarcimiento, por lo que en uso de las facultades conferidas por el art. 165 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y en razón, además de los elementos de juicio antes referidos, y el alcance del requerimiento formulado al respecto en el escrito inicial (fs. 14), se la fija en \$ 100.000 (Fallos: 303:820; 308:1160; 322:621; y 323:3564); señalándose que no se considera como parámetro los ingresos de Meza a la época del accidente sino los correspondientes al salario mínimo, vital y móvil vigente.

26) Que también debe admitirse el reclamo por daño moral, detrimento que por su índole espiritual debe tenerse por configurado *in re ipsa* (artículo 1078 del Código Civil), pues el evento dañoso constituyó una fuente de angustias y padecimientos espirituales que debe ser reparado judicialmente ya que la muerte de un hijo provoca uno de los mayores daños que el ser humano pueda sufrir.

En lo concerniente a la fijación de su *quantum*, debe tenerse en cuenta el carácter resarcitorio de este rubro, la

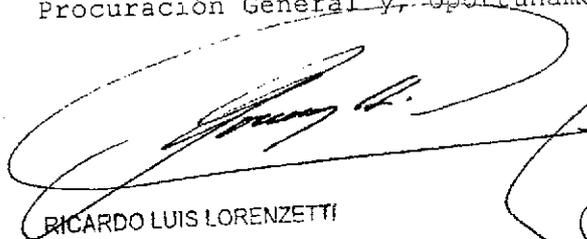
Corte Suprema de Justicia de la Nación

índole del hecho generador de la responsabilidad, y la entidad del sufrimiento causado, aunque sea de dificultosísima cuantificación (Fallos: 321:1117; 323:3564, 3614; 325:1156; 332:2842; 334:1821; y causa CSJ 201/ (23-B) "Bustamante, Elda y otra c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios" antes citada, entre otros).

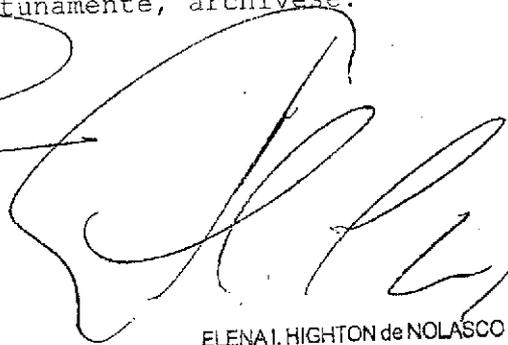
Con arreglo a estas pautas, el monto de la indemnización se establece en la suma de \$ 500.000 (artículo 165, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

27) Que los intereses se deberán calcular desde el 4 de junio de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1999, y de allí en más los que correspondan según la legislación que resulte aplicable (Fallos: 316:165).

Por ello, se decide: Hacer lugar a la demanda seguida por Dora Meza contra Estado Nacional, la Universidad Nacional del Nordeste, la Provincia de Corrientes y el tercero citado, condenándolos a pagar, dentro del plazo de treinta días, la suma de seiscientos mil pesos (\$ 600.000), con más los intereses que se liquidarán de acuerdo a lo expuesto en el considerando precedente. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General y, oportunamente, archívese.



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA

Nombre de la actora: Meza, Dora.

Nombre de los demandados: Provincia de Corrientes; Estado Nacional (Ministerio de Salud y Acción Social) y Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

Citado como tercero: Pastori, Domingo Enrique.

Profesionales intervinientes: doctores Roberto M. Jardon; Nora G. Modolo; Diana A. Lorenzo; Rómulo P. Lacki; María M. Fracchia; Enrique P. Batemarco; Natalio B. Konstantinovsky; Hilario J. Bistoletti; Enrique J. Batemarco; Alicia P. Pontiggia y Gabriel Bouzat.

Ministerio Público: doctoras María Graciela Reiriz y Laura M. Monti.

El Consejo de Estado y la sentencia sobre las infecciones intrahospitalarias

TEXTO COMPLETO DE LA SENTENCIA:

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN "B"

Consejero Ponente: Danilo Rojas Befancourth

Bogotá D. C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013)

Expediente: 30283

Radicación: 25000 2326 000 2001 01343 01

Actor: Juan Carlos Rojas Tacha y otros

Demandado: Instituto de Seguros Sociales

Naturaleza: Reparación directa

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de fecha 22 de diciembre de 2004, proferida por la Sección Tercera –Sala de Descongestión– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será revocada.

SÍNTESIS DEL CASO

El niño Carlos Alberto Rojas Pérez estuvo internado en la clínica Jorge Bejarano del Instituto de Seguros Sociales con diagnóstico de bronconeumonía, desde el 18 hasta el 23 de junio de 1999. El 6 de julio siguiente, el menor tuvo que ser hospitalizado de nuevo debido a que presentaba otitis media aguda, bronconeumonía, síndrome broncoobstructivo y enfermedad diarreica aguda causada por una bacteria de carácter intrahospitalario. Pese a que el paciente recibió tratamiento médico, su estado de salud no mejoró; por el contrario, continuó deteriorándose al punto que el 23 de julio de 1999 debió ser internado en la unidad de cuidados intensivos, donde permaneció hasta el 15 de agosto siguiente, fecha en la cual se ordenó su traslado a piso. En los días posteriores, el niño fue sometido a un conjunto de exámenes que dictaminaron que presentaba una enfermedad motriz-cerebral como consecuencia de una meningitis infecciosa.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 13 de junio de 2001 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los señores Juan Carlos Rojas Tacha y Aura Edith Pérez Rodríguez, actuando en nombre propio y en representación de su hijo menor de edad Carlos Alberto Rojas Pérez; María Elina Tacha Moreno, Israel Pérez e Idalyd Rodríguez de Pérez, interpusieron demanda de reparación directa con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 3-8 c. 1):

PRIMERA:

Que se declare que hubo falla en el servicio médico hospitalario prestado por el Instituto de Seguro Social-clínica del niño Jorge Bejarano al menor Carlos Alberto Rojas Pérez, siendo ésta la causa eficiente del daño cerebral que dejó secuelas neurológicas irreversibles en el menor.

SEGUNDA:

Que se declare que el Instituto de Seguro Social es patrimonialmente responsable de todos los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales que, como consecuencia de la falla en el servicio, le fueron infligidos al menor Carlos Alberto Rojas Pérez, a sus padres Juan Carlos Rojas Tacha y Aura Edith Pérez Rodríguez, y a sus abuelos María Elina Tacha Moreno, Israel Pérez e Idalyd Rodríguez de Pérez.

TERCERA:

Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se ordene al Instituto de Seguro Social resarcir a los demandantes () todos los perjuicios ocasionados, según el siguiente detalle:

1. A favor del menor Carlos Alberto Rojas Pérez:

a. Por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante:

La suma de dinero que resulte de aplicar el salario mínimo legal a partir de su mayoría de edad y durante toda su vida probable, habida cuenta de la imposibilidad que el daño le genera para el desempeño de una labor productiva.

b. Por perjuicios morales

El equivalente a 1.000 gramos de oro fino por el dolor, la angustia, la desesperanza y el desconsuelo que producirá en el menor su incapacidad y retardo psicomotriz.

c. Por perjuicios extrapatrimoniales en la modalidad de "daño a la vida de relación"

El equivalente a 1.000 gramos de oro fino por la pérdida de la posibilidad de realizar actividades vitales, que aunque no producen rendimiento patrimonial, hacen agradable la existencia, tales como las recreativas, culturales, deportivas, sexuales, etc.

2. A favor de los padres y abuelos del menor ():

a. Por perjuicios morales o "pretium doloris"

El equivalente a 1.000 gramos de oro fino para cada uno de ellos, como resarcimiento por el dolor, la angustia, la desesperanza y el desconuelo que produce ver crecer a su hijo y nieto en estado de retardo mental, psicomotriz, de aprendizaje, etc.

CUARTA:

Que se condene a la institución demandada al pago de las costas procesales y las agencias en derecho que se originen en la presente actuación.

1.1. En respaldo de sus pretensiones, la parte actora indicó que el menor Carlos Alberto Rojas Pérez presenta un daño cerebral, grave e irreversible, derivado del contagio de las bacterias denominadas "klebsiella neumónide", "cándida albicans" y "eunococo" mientras estuvo hospitalizado en la Clínica del Niño, a donde ingresó el 6 de junio de 1999 con el siguiente diagnóstico: "otitis media aguda, bronconeumonía, SBO y EDA". Indica que con anterioridad a esta fecha, el menor había acudido varias veces a la institución demandada con un diagnóstico similar, pero que ésta no le procuró un tratamiento adecuado para la superación de su enfermedad.

II. Trámite procesal

2. Surtida la notificación del auto admisorio de la demanda (f. 20 c. 1), el Instituto de Seguros Sociales presentó escrito de contestación a través del cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones con fundamento en que el contagio bacteriano que sufrió el niño Carlos Alberto Rojas no puede atribuirse a un descuido suyo, sino que se explica por la extrema debilidad que éste presentaba como consecuencia de su enfermedad. Puntualiza que no es cierto que la entidad no haya ofrecido una atención adecuada y oportuna al paciente cuando hizo sus primeros ingresos a la clínica Jorge Bejarano; por el contrario, la historia clínica muestra que se cumplió con los protocolos médicos establecidos para el diagnóstico y tratamiento de su enfermedad (f. 37-39 c. 1).

3. Dentro del término para alegar de conclusión en primera instancia, intervinieron las dos partes, así:

3.1. La actora insistió en que el daño aducido en la demanda es imputable al Instituto de Seguros Sociales con fundamento en que (i) está plenamente demostrado que Carlos Alberto Rojas adquirió la bacteria causante de su enfermedad en las instalaciones de la Clínica del Niño; y (ii) "la entidad demandada no probó, ni intentó siquiera hacerlo, haber obrado con diligencia y

cuidado en cuanto a la asepsia necesaria para evitar o, por lo menos, minimizar, el riesgo de la presencia de la bacteria" (f. 73-78 c. 1).

3.2. La entidad demandada, por su parte, reiteró lo dicho en el escrito de contestación de la demanda, en el sentido de que la atención ofrecida por la Clínica del Niño al demandante se enmarca dentro de los cánones establecidos por la *lex artis* y que la infección bacteriana que éste desarrolló no es el resultado de una falla atribuible a la entidad sino del propio estado de salud del paciente que lo hizo proclive al contagio (f. 63-64 c. 1).

4. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas, la Sección Tercera –Sala de Descongestión– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, profirió sentencia de primera instancia el 22 de diciembre de 2004, y en ella resolvió denegar las pretensiones de la demanda con fundamento en que no existía falla del servicio atribuible a la entidad que pudiera tenerse como causa eficiente del daño (f. 84-107 c. 3):

() de la historia clínica se logra establecer que sobre el menor (sic) CARLOS ALBERTO ROJAS PÉREZ, desde el momento en que fue hospitalizado, se le suministró el tratamiento y atención requeridas y adecuadas para el efecto, sin que ahora pueda atribuirse a la entidad demandada su lesión cerebral ante la presencia de una complicación de tal gravedad durante la hospitalización y todo el tratamiento recibido por éste.

Con lo anterior, no es posible predicar la existencia de nexo causal entre el retardo en el lenguaje y desarrollo sicomotor del menor CARLOS ALBERTO ROJAS PÉREZ y la conducta asumida por el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-CLÍNICA DEL NIÑO JORGE BEJARANO, elemento indispensable para estructurar responsabilidad de la demandada, en tanto que frente al centro hospitalario no se puede endilgar responsabilidad con fundamento en consecuencias propias de la fisiología del paciente.

A tal conclusión se debe llegar por cuanto, al interior del centro asistencial, se le prestó al menor toda la atención médico hospitalaria que éste necesitaba, aplicando medicamentos, haberle practicado exámenes y haberlo entubado, etc., intentado una mejoría para con el menor, se le endilgue a la entidad una culpa a la cual (sic); si por el contrario no hubiera prestado, sí se hubiera presentado una omisión visible del deber de cuidado y de prestación competente y óptimo del servicio médico.

5. Contra la decisión anterior, la parte actora interpuso y sustentó oportunamente recurso de apelación con el propósito de que se revoque y, en su lugar, se acceda a sus pretensiones. Para el efecto adujo que la entidad demandada sí es responsable del daño cerebral padecido por el niño Carlos Alberto Rojas porque está plenamente acreditado dentro del expediente que el mismo es consecuencia de una infección bacteriana de carácter intrahospitalario. En tal sentido, el apelante cuestionó que el Tribunal haya absuelto a la entidad con fundamento en que no está probada la falla del servicio médico hospitalario, cuando lo que se discute en el proceso es "lo atinente a la falta de asepsia en la institución", que generó el riesgo para el

paciente de adquirir la bacteria causante de la afectación de su estado de salud (f. 110,118-122 c. 4).

6. Dentro del término de traslado para alegar de conclusión en segunda instancia, la parte actora reiteró lo expuesto en el escrito de apelación (f. 126 c.

4). Por su parte, el Instituto de Seguros Sociales solicitó que se confirme la sentencia apelada en consideración a que la atención brindada al paciente Carlos Alberto Rojas se ajusta a los postulados de la lex artis (f. 127-128 c. 3).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

7. El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia, en los términos del Decreto 597 de 1988, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, que corresponde a la indemnización por concepto de perjuicios materiales, supera la exigida por la norma para el efecto^{1[1]}.

II. Validez de los medios de prueba

8. El acervo probatorio en este proceso está integrado por (i) los documentos traídos por la parte actora, que corresponden a las copias auténticas de los registros civiles de nacimiento de Carlos Alberto Rojas Pérez y de Juan Carlos Rojas Tacha (f. 2-3 c. 2) y a las copias simples de la historia clínica, las cuales serán valoradas porque se entiende que estos documentos deben necesariamente reposar en los archivos de la entidad demandada, la cual, en consecuencia, estuvo en capacidad de efectuar un cotejo con los originales y de tachar las copias de falsedad si ello fuera procedente^{2[2]}; y (ii) las pruebas decretadas por el Tribunal a-quo, que consisten en parte de la historia clínica del paciente (f. 179-325 c. 2), el dictamen rendido por el Instituto de Medicina Legal, regional Bogotá (f. 348-365 c. 1) y el escrito que lo adiciona y lo aclara (f. 374-383 c. 2), los resultados de las valoraciones practicadas al niño Carlos Alberto Rojas Pérez en la Asociación Colombiana Pro Niño con Parálisis

^{1[1]} En el escrito de corrección de la demanda (f. 12 c. 1), la parte actora estimó la pretensión mayor en \$202 488 000, suma que corresponde a lo que el niño Carlos Alberto Rojas dejará de devengar durante el resto de su vida probable (lucro cesante). Esta suma supera la cuantía necesaria para que un proceso iniciado en 2001 fuera de doble instancia (\$26 390 000). Se aplica en este punto el numeral 10° del artículo en este punto el numeral 10 del artículo 2 del Decreto 597 de 1988 "por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones", que modifica el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo.

^{2[2]} Se reitera en este punto lo decidido por la Subsección B en la sentencia de 27 de octubre de 2011, exp. 20.450, C.P. Ruth Stella Correa.

Cerebral (f. 326-334 c. 2); y el testimonio de la señora María Clemencia Higuera Donoso (f. 335-340 c. 2).

III. Hechos probados

9. De conformidad con las pruebas válidamente aportadas al proceso, se tienen probados los siguientes hechos relevantes:

9.1. El 18 de junio de 1999, el menor Carlos Alberto Rojas, de ocho meses de edad, ingresó al servicio de urgencias de la Clínica del Niño del Instituto de Seguros Sociales con deficiencia respiratoria y fiebre. De acuerdo con la información consignada en la historia clínica, el paciente había sido valorado previamente "3 veces en urg (sic)" y tratado con "penicilina procainica n.º 3, pantomicina y ventilan (sic) en jarabe" debido a que presentaba un estado gripal (historia clínica -f. 6 c. 2-; dictamen de medicina legal -f. 349 c. 2-).

9.2. Como antecedentes perinatales al momento del ingreso a la clínica se consignaron los siguientes: "Madre de 28 años y padre de 35 años. Controles perinatales normales. Producto de un primer embarazo con parto por cesárea en la clínica San Pedro. Al nacimiento peso 4.500 grs. Neonato normal. Desarrollo psicomotor adecuado. Inmunizaciones al día" (historia clínica -f. 6 c. 2-; dictamen de medicina legal -f. 349 c. 2-).

9.3. En esta oportunidad, los médicos diagnosticaron bronconeumonía, por lo cual el menor fue hospitalizado y sometido a terapias respiratorias, exámenes de laboratorio y tratamiento con medicamentos (cefuroxime, salbutamol y dipirona), hasta el 23 de junio siguiente, cuando fue dado de alta con diagnóstico de "bronconeumonía parcial tratada (mejor) y síndrome obstructivo respiratorio resuelto" (historia clínica -f. 6, 13-17 c. 2; dictamen de medicina legal -f. 349 c. 2).

9.4. El 6 de julio de 1999, el niño fue llevado nuevamente al servicio de urgencias de la clínica Jorge Bejarano porque presentaba "hipertermia de 6 días de evolución" [lo demás es ilegible]. Esta vez los médicos diagnosticaron "otitis media aguda, bronconeumonía, síndrome broncoobstructivo y enfermedad aciente fue dado de alta e ocho meses de edad, diarrea aguda" y, en consecuencia, ordenaron inmediatamente un coprocultivo y tratamiento con antibióticos (historia clínica -f. 21, 197 c. 2-; dictamen de medicina legal -f. 349 c. 2).

9.5. Los resultados del coprocultivo, los cuales se conocieron el 13 de julio de 1999, indicaron que la causa de la enfermedad diarrea aguda era la presencia de "klebsiella neumoniae multirresistente" en el organismo del paciente (dictamen de medicina legal -f. 349 c. 2; historia clínica -f. 61 c. 2-). En el entretanto, Carlos Alberto Rojas permaneció hospitalizado y medicado, con oxígeno, cánula nasal y control de signos vitales, mostrándose siempre "alerta" y estable, aunque con aspecto pálido y diarrea persistente (historia clínica -f. 22-30, 56-65 c. 2).

9.6. El 16 de julio de 1999 se practicó un cultivo y recuento de colonias, apareciendo la bacteria denominada "cándida albicas" (dictamen de medicina legal -f. 350 c. 2-). Para ese momento, el paciente ya había empezado a mostrar estados febriles, irritabilidad y un deterioro notorio y progresivo de su estado clínico (copia de la historia clínica -f. 63-80 c. 2-), al punto que el 23 de julio siguiente debió ser internado en la unidad de cuidados intensivos con diagnóstico de "neumonía multilobar nosocomial, enfermedad diarreica aguda por klebsiella multirresistente, SIRS [síndrome de respuesta inflamatoria sistémica] -sepsis, CID (sic), síndrome anémico" (historia clínica -f. 81 c. 2-).

9.7. En la unidad de cuidados intensivos Carlos Alberto Rojas permaneció intubado, con apoyo ventilatorio y tratamiento con antibióticos hasta el 15 de agosto de 1999, fecha en la cual se ordenó su "traslado a piso" (dictamen de medicina legal -f. 350 c. 2-; historia clínica -f. 115 c. 2-).

9.8. El 18 de agosto siguiente al paciente se le practicó una valoración física durante la cual se detectaron secuelas de "encefalopatía hipóxica" (copia de la historia clínica -f. 115 c. 2-). Así mismo, fue sometido a una escanografía cerebral simple, la cual mostró "secuelas de evento infeccioso (meningitis)", causado por la "klebsiella pneumoniae", e "hidrocefalia leve de tipo comunicante" (historia clínica -f. 270 c. 2-; dictamen de medicina legal -f. 350, 364 c. 2-).

9.9. El 9 de septiembre de 1999, el paciente fue dado de alta con diagnóstico de "neumonía multilobar nosocomial, enfermedad diarreica aguda por germen multiresistente y shock séptico, síndrome anémico transfundido, derrame pleural bilateral, hidrocefalia leve comunicante" (dictamen de medicina legal -f. 350 c. 2-).

9.10. El 19 y 20 de junio de 2000, el niño Carlos Alberto Rojas fue remitido a la Asociación Colombiana Pro Niño con Parálisis Cerebral (Propace), donde se dictaminó que presentaba "una enfermedad motriz cerebral, cuadriplejía mixta (predominio izquierdo), regresión en el desarrollo psicomotor, secuelas de meningitis hipoxia" (informes para historia clínica elaborados por Propace -f. 326-332 c. 2-).

9.11. Carlos Alberto Rojas Pérez nació el 6 de octubre de 1998. Sus padres son Aura Edith Pérez Rodríguez y Juan Carlos Rojas Tacha, quien por su parte es hijo de la señora Elina Tacha (registros civiles de nacimiento -f. 2, 4 c. 2-).

IV. Problema jurídico

10. En el caso concreto se discute si el Instituto de Seguros Sociales es administrativamente responsable del daño alegado por la parte actora, el cual consiste en la afectación motriz y cerebral que presenta el niño Carlos Alberto Rojas Pérez a consecuencia de la meningitis bacteriana que adquirió y desarrolló mientras estuvo internado en la clínica Jorge Bejarano. Para ello, resulta relevante establecer si existe una falla del servicio que pueda tenerse como causa de la enfermedad y, en caso negativo, si tal condición es necesaria para que pueda imputársele responsabilidad a la administración por el daño

aducido en la demanda o si, por el contrario, el solo hecho de que esté demostrado, con base en el dictamen de medicina legal, que la meningitis se produjo por una bacteria de carácter intrahospitalario, como lo era la "klebsiella pneumoniae multiresistente", basta para imputarle responsabilidad a la entidad bajo un título de atribución de carácter objetivo.

V. Análisis de la Sala

11. La Sala tiene acreditado el daño pues la prueba documental aportada al proceso demuestra que el niño Carlos Alberto Rojas Pérez presenta "una enfermedad motriz cerebral, cuadriplejia mixta (predominio izquierdo), y regresión en el desarrollo psicomotor", como consecuencia de una meningitis bacteriana que adquirió y desarrolló mientras estuvo internado en la clínica Jorge Bejarano del Instituto de Seguros Sociales (ver supra párr. 9.10).

12. Así mismo, la demostración de las relaciones de parentesco existentes entre este demandante y los señores Juan Carlos Tacha, Aura Edith Pérez Rodríguez y María Elina Tacha, permite inferir que todos ellos sufrieron dolor, aflicción y congoja por la afectación del estado de salud del niño. En este punto, cabe reiterar lo dicho por la Sala en anteriores oportunidades, en el sentido de que la prueba del parentesco resulta idónea y suficiente para demostrar el perjuicio moral no sólo respecto de los padres, sino también de los abuelos, como quiera que las reglas de la experiencia enseñan que la pérdida o la afectación del estado de salud de un nieto produce en ellos un gran dolor no sólo por la tristeza que experimentan sus propios hijos, "sino por la frustración de la expectativa frente a ese nuevo ser que es su descendencia"^{3[3]}.

13. En relación con los señores Israel Pérez e Idalyd Rodríguez de Pérez, la situación es distinta, pues aunque acudieron al proceso invocando su calidad de abuelos de Carlos Alberto Rojas Pérez, no aportaron ningún documento que acredite que realmente lo son. Tampoco demostraron haber sufrido un daño moral derivado de la enfermedad que actualmente padece el menor, por lo que no podrán ser reconocidos como damnificados y, por tanto, como beneficiarios de las indemnizaciones a que hubiere lugar.

14. En cuanto a las circunstancias que rodearon la producción del daño, está probado dentro del expediente que la meningitis que afectó a Carlos Alberto Rojas fue causada por la bacteria klebsiella pneumoniae multiresistente. Igualmente, está probado que esta bacteria se encontraba en el organismo del menor cuando él fue hospitalizado por segunda vez en la clínica Jorge Bejarano ya que se dictaminó que ésta era la responsable de la enfermedad diarreica aguda que presentaba (ver supra párr. 9.5).

15. Si bien no existe una prueba directa de que esta bacteria fue adquirida en el establecimiento hospitalario, sí existen indicios que corroboran esta hipótesis. En primer lugar, está demostrado que antes de que la bacteria fuera

^{3[3]} Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2008, exp. 16.085, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

detectada en su organismo, el paciente permaneció cinco días hospitalizado en la clínica Jorge Bejarano con diagnóstico de bronconeumonía. Esta circunstancia es indicativa de que la bacteria es de carácter nosocomial porque se conoce que la permanencia prolongada en los establecimientos hospitalarios es un factor de riesgo para la transmisión de este tipo de agentes patógenos⁴[4].

16. En segundo lugar, la bacteria fue calificada como "multirresistente". Esta circunstancia es igualmente indicativa de que el paciente la contrajo en el nosocomio porque las bacterias multirresistentes son aquellas que, como su nombre lo indica y lo informa el dictamen de medicina legal, son resistentes a los antibióticos e inciden en las enfermedades de carácter intrahospitalario (f. 357 c. 2).

17. Así, existiendo prueba indiciaria de que el paciente contrajo la *klebsiella pneumoniae* en la clínica Jorge Bejarano cuando fue hospitalizado por primera vez por espacio de cinco días, comprendidos entre el 18 y el 23 de junio de 1999 (ver supra párr. 9.1 y 9.3), cabe concluir que el daño padecido por el niño Carlos Alberto Rojas Pérez encuentra su origen en una infección de tipo nosocomial u hospitalaria, la cual ha sido definida por la Organización Mundial de la Salud en los siguientes términos:

Una infección contraída en el hospital por un paciente internado por una razón distinta de esa infección. Una infección que se presenta en un paciente internado en un hospital o en otro establecimiento de atención de salud en quien la infección no se había manifestado ni estaba en período de incubación en el momento del internado. Comprende las infecciones contraídas en el hospital, pero manifiestas después del alta hospitalaria y también las infecciones ocupacionales del personal del establecimiento⁵[5].

18. Siendo ello así, la pregunta que interesa resolver, a efectos de decidir si el daño es imputable al Instituto de Seguros Sociales, es qué explica que el

4[4] "Los establecimientos de atención de salud son un entorno donde se congregan las personas infectadas y las expuestas a un mayor riesgo de infección. Los pacientes hospitalizados que tienen infección o son portadores de microorganismos patógenos son focos potenciales de infección para los demás pacientes y para el personal de salud. Los pacientes que se infectan en el hospital constituyen otro foco de infección. Las condiciones de hacinamiento dentro del hospital, el traslado frecuente de pacientes de una unidad a otra y la concentración de pacientes muy vulnerables a infección en un pabellón (por ejemplo, de recién nacidos, pacientes quemados, cuidados intensivos) contribuyen a la manifestación de infecciones nosocomiales. La flora microbiana puede contaminar objetos, dispositivos y materiales que ulteriormente entran en contacto con sitios vulnerables del cuerpo de los pacientes". Organización Mundial de la Salud, Prevención de las infecciones nosocomiales, 2003, p. 2, disponible en: <http://www20.gencat.cat/docs/canalsalut/Minisite/VINCat/Documents/Manuals/Arxius/manual-oms.pdf>

5[5] *Ibid.*, p. 1.

menor haya resultado afectado por una infección u enfermedad de tipo nosocomial. De acuerdo con la parte actora, esto es consecuencia de una falla en el cumplimiento de los deberes de higiene y asepsia a cargo de la clínica Jorge Bejarano porque no hubo por parte del personal de enfermería un manejo adecuado de los desechos hospitalarios como quiera que "la caneca de la basura, con desechos de toda clase, se encontraba a los pies de su cama [la del niño] y a pesar de la insistencia de sus padres para que los ubicaran en otro sitio esto no fue posible ()". A juicio de la entidad demandada, por el contrario, la explicación se encuentra en el propio estado de salud del paciente, que lo hizo proclive a adquirir y desarrollar la meningitis bacteriana.

19. Al consultar la jurisprudencia^{6[6]} y la doctrina especializada sobre el tema^{7[7]}, la Sala encuentra que las infecciones nosocomiales ciertamente pueden causarse por fallas derivadas de la inobservancia de las recomendaciones establecidas por la autoridad sanitaria para la prevención de las mismas, la vigilancia de los riesgos epidemiológicos y el manejo de los residuos patogénicos.

20. En el caso concreto, existe evidencia testimonial que corrobora lo dicho por los demandantes acerca del manejo que se le dio a los desechos hospitalarios por parte del personal de enfermería pues la testigo María Clemencia Higuera Donoso manifestó ante el a-quo que el menor fue dejado en una sala en la que "había una caneca donde botaban pañales y todos los desechos de ese cuarto grande (), lo cual le dijimos a la enfermera que por qué no sacaba esa caneca que olía a feo pero no nos hizo caso en ningún momento" (f. 338 c. 2).

21. Si bien existen razones de sentido común para pensar que tal comportamiento no contribuye a la higiene del ambiente hospitalario, la Sala no

6[6] En la sentencia de 8 de septiembre de 1998, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia señaló que: "Como es suficientemente conocido, las clínicas y hospitales también pueden incurrir en responsabilidad contractual por culpa para con los usuarios de las mismas, entre otras, cuando por negligencia de aquéllas en la asepsia del instrumental quirúrgico transmiten enfermedades al paciente, o cuando éstas son adquiridas por contagio causado por sus dependientes, o cuando el paciente las adquiere a través del medio ambiente del establecimiento respectivo, así como cuando por imprudencia o impericia, o falta de cuidado y atención no se suministran los medicamentos formulados a los pacientes, o se cumple con esta actividad de manera inoportuna, o se le aplican por equivocación otros distintos con consecuencias negativas para la salud del enfermo". Exp. 5143, M.P. Pedro Lafont Pianetta.

7[7] Celia Weingarten, "Responsabilidad de los establecimientos asistenciales públicos y privados por daños causados por infecciones hospitalarias: La situación en el sistema sanitario argentino", en *Gaceta Internacional de ciencias forenses*, n.º 2, enero-marzo 2012, p.24-35; Josefina Tocornal Cooper, "Responsabilidad civil por infecciones intrahospitalarias", en *Revista Chilena de Derecho* [on line], 2010, vol. 37, n.º 3, pp. 477-504; Enrique Barros Bourie, *Tratado de responsabilidad extracontractual*, editorial jurídica de Chile, 2009, pp. 688-694; Amílcar R. Urrutia, *Responsabilidad civil por mala praxis quirúrgica*, editorial Hamurabi, Buenos Aires, 2010, p. 452.

tiene elementos de juicio suficientes para afirmar que éste es constitutivo de falla del servicio pues se desconoce cuál es el contenido de la norma de conducta exigible a la entidad demandada para el manejo y eliminación de este tipo de desechos. En cualquier caso, de llegarse a comprobar que ese comportamiento sí estaba prohibido por las normas y protocolos establecidos para la prevención y control de las enfermedades nosocomiales, no podría imputarse responsabilidad al ISS con fundamento en el régimen de falla del servicio pues no existe evidencia científica que corrobore que ello fue la causa de la infección bacteriana que afectó al demandante.

22. En cambio, lo que sí está probado, a partir de la información consignada en el dictamen de medicina legal, es que la meningitis se produjo porque la *klebsiella pneumoniae* encontró un conjunto de condiciones propicias para colonizar rápidamente el organismo del niño, tales como su estado de salud inmunodeprimido y afectado por otras patologías, ocasionadas por la misma bacteria (f. 364 c. 2):

Durante la estancia hospitalaria [el demandante] presentó neumonía nosocomial, que es una infección intrahospitalaria. Su frecuencia es mayor en las unidades de cuidados intensivos, en las áreas prequirúrgicas, cuando se prolonga la estancia en esos sitios. Debemos recordar que el menor estuvo en la UCI por 23 días. Los factores predisponentes para adquirir la neumonía fueron la edad, la permanencia de 23 días en la UCI, y los factores iatrogénicos que comprendieron la manipulación del árbol respiratorio, las múltiples entubaciones y aspiraciones a que fue sometido. El uso de sondas, el tratamiento con antibióticos y corticosteroides. Todo lo anterior favoreció la colonización bacteriana del estómago del menor por las enterobacterias, entre ellas la *klebsiella*, posterior colonización por ellas del árbol bronquial, presentó también una otitis media por el antecedente del cuadro gripal inicial. La otitis la ocasionó la *klebsiella pneumoniae*, que proliferó en la nasofaringe y pasó al oído medio, ocasionando la enfermedad. La *klebsiella pneumoniae* siguió proliferando, pasó la barrera hemato-encefálica e infectó las meninges, produciendo la meningitis.

23. Conviene destacar que las conclusiones del informe de medicina legal resultan plenamente compatibles con los resultados de los estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud, en los cuales se da cuenta que uno de los factores que más influye en la aparición de infecciones nosocomiales es la propia vulnerabilidad del paciente y la utilización de cierto instrumental para el tratamiento de deficiencias respiratorias, entre otras dolencias:

Los factores de importancia para los pacientes que influyen en la posibilidad de contraer una infección comprenden la edad, el estado de inmunidad, cualquier enfermedad subyacente y las intervenciones diagnósticas y terapéuticas. En las épocas extremas de la vida – la infancia y la vejez – suele disminuir la resistencia a la infección. Los pacientes con enfermedad crónica, como tumores malignos, leucemia, diabetes mellitus, insuficiencia renal o síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) tienen una mayor vulnerabilidad a las infecciones por agentes patógenos oportunistas. Estos últimos son infecciones por microorganismos normalmente inoocuos, por

ejemplo, que forman parte de la flora bacteriana normal del ser humano, pero pueden llegar a ser patógenos cuando se ven comprometidas las defensas inmunitarias del organismo. Los agentes inmunodepresores o la irradiación pueden reducir la resistencia a la infección. Las lesiones de la piel o de las membranas mucosas se producen sin pasar por los mecanismos naturales de defensa. La malnutrición también presenta un riesgo. Muchos procedimientos diagnósticos y terapéuticos modernos, como biopsias, exámenes endoscópicos, cateterización, intubación/respiración mecánica y procedimientos quirúrgicos y de succión aumentan el riesgo de infección. Ciertos objetos o sustancias contaminados pueden introducirse directamente a los tejidos o a los sitios normalmente estériles, como las vías urinarias y las vías respiratorias inferiores^{8[8]}.

24. En estas condiciones, no es posible afirmar que el daño le resulta atribuible a la entidad a título de falla del servicio pues no está demostrado que la afectación del estado de salud del paciente sea consecuencia del desconocimiento de alguno de los deberes a cargo de la entidad en materia de higiene y limpieza para la prevención de infecciones nosocomiales. Al contrario, la evidencia disponible indica que la enfermedad se produjo porque el paciente era altamente vulnerable a contraerla, teniendo en cuenta su precario estado de salud, su edad y el prolongado periodo de hospitalización al que fue sometido.

25. Por otra parte, tampoco puede sostenerse que Carlos Alberto Rojas recibió una atención médica insuficiente o defectuosa puesto que tal circunstancia no se encuentra acreditada dentro del expediente. En efecto, no está probado, tal como lo sostiene la parte actora, que hubo un tratamiento inadecuado del estado gripal que el niño presentó inicialmente o que el agravamiento de su estado de salud tuvo su génesis en una conducta negligente o contraria a la *lex artis* puesto que el dictamen de medicina legal nada dice al respecto. Al contrario, allí se informa claramente que no hubo impericia o error en el diagnóstico y tratamiento médico:

La meningitis presentada por el paciente fue de carácter fulminante, ha (sic) pesar del plan de tratamiento antimicrobiano efectuado teniendo en cuenta los protocolos de tratamiento a seguir en la práctica médica. Se observa que el paciente se deterioró tempranamente y rápidamente durante el curso de su enfermedad. Presentando posteriormente una complicación de la meningitis y la hipoxia. La enfermedad cerebral motriz y la cuadriplejía mixta. Patologías éstas que le ocasionaron parálisis con pérdida de las funciones motrices, afectando la postura y el movimiento, espasmos, falta de control muscular, movimientos involuntarios, problemas de lenguaje y retraso (sic) mental.

().

Al revisar las diferentes intervenciones médicas efectuadas al menor, como los diferentes diagnósticos, basados en los cuadros clínicos y apoyados en los exámenes paraclínicos. Las medidas terapéuticas y las medidas profilácticas

^{8[8]} Organización Mundial de la Salud, Op. Cit., p. 2.

utilizadas fueron empleadas de acuerdo con la "lex artis". Implica que el procedimiento empleado era el usual para estos casos, se tuvo en cuenta la aplicación del conocimiento médico, en cuanto se refiere a la norma de atención, protocolos de diagnóstico y tratamiento (f. 363-364 c. 2).

26. Descartada la existencia de una falla probada del servicio atribuible al Instituto de Seguros Sociales, se pregunta la Sala si la responsabilidad de la entidad demandada puede fundamentarse, tal como lo sugiere la parte actora, en un régimen de falla presunta, en virtud del cual la carga de demostrar que se adoptaron todas las medidas de asepsia, limpieza y esterilización para evitar el hecho dañoso, estaría en cabeza del ISS.

27. La jurisprudencia del Consejo de Estado admitió en una época esta posibilidad. En efecto, existen algunas pocas decisiones en las cuales esta Corporación declaró que en los casos en los cuales se discute la responsabilidad de la administración derivada de infecciones intrahospitalarias, la entidad demandada tiene la carga de demostrar que el daño no ocurrió por su falta de diligencia. Así, en la sentencia 22 de octubre de 1997⁹, indicó que:

Con la copia de la historia clínica allegada al expediente (f. 7 c. 2) aparece demostrado que Mariela Gutiérrez de Quiroga, quien tenía la condición de afiliada a la entidad demandada, efectivamente fue operada de cataratas en la clínica Fray Bartolomé de las Casas, por cuenta de la Caja de Previsión Social de Bogotá D.C.; que tres días después de la operación presentó una grave infección y que al no poder controlarse mediante drogas, a la paciente se le extrajo el ojo derecho y se le implantó una prótesis.

Lo anterior evidencia, entonces, de una parte, la existencia de un daño sufrido por la demandada; y de otra, la relación de causalidad del mismo con la intervención que le fue practicada por la entidad demandada, cuya demostración se cumple simplemente acreditando que el daño sufrido ha sido causado como consecuencia del tratamiento o intervención practicada por la demandada, sin que implique la demostración de la causa específica que lo determinó.

() A la entidad demandada le correspondía desvirtuar la presunción de falla que obraba en su contra, en virtud de la cual se estimaba precisamente que la infección había ocurrido por su falta de diligencia.

().

Si era probable que la infección hubiese ocurrido en la sala de cirugía, como lo admite la propia médica tratante, la demandada tenía la carga de demostrar las precauciones que allí se tomaron para practicar la operación o al menos explicar cuáles fueron los resultados de las investigaciones que el propio hospital hizo para investigar la causa de la citada infección. Y la falta de dicha

⁹[9] El mismo criterio, fue recogido en la sentencia de 6 de noviembre de 1997, exp. 11.782, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

prueba, que deja en la indeterminación la causa específica del daño, acarrea como consecuencia que en desarrollo de la presunción jurisprudencial establecida en esta materia, dicho daño se impute a la entidad prestadora del servicio médico¹⁰[10].

28. No obstante, el criterio de la falla presunta, si bien fue utilizado reiteradamente por el Consejo de Estado para analizar todos los casos de responsabilidad médica –no solamente aquellos derivados de infecciones intrahospitalarias–, fue posteriormente abandonado con fundamento en que no todos los hechos y circunstancias relevantes para establecer si las entidades públicas obraron debidamente tienen implicaciones técnicas o científicas, de manera que no siempre es razonable exigirles que demuestren que el servicio fue prestado adecuadamente para poder exonerarse de responsabilidad¹¹[11].

29. Actualmente, la jurisprudencia aplica la regla general que señala que en materia de responsabilidad médica deben estar acreditados en el proceso todos los elementos que la configuran, esto es, el daño, la actividad médica y el nexo de causalidad entre ésta y aquel¹²[12], sin perjuicio de que para la demostración de este último elemento las partes puedan valerse de todos los medios de prueba legalmente aceptados, cobrando particular importancia la prueba indiciaria:

() de manera reciente la Sala ha recogido las reglas jurisprudenciales anteriores, es decir, las de presunción de falla médica, o de la distribución de las cargas probatorias de acuerdo con el juicio sobre la mejor posibilidad de su aporte, para acoger la regla general que señala que en materia de responsabilidad médica deben estar acreditados en el proceso todos los elementos que la configuran, para lo cual se puede echar mano de todos los medios probatorios legalmente aceptados, cobrando particular importancia la prueba indiciaria que pueda construirse con fundamento en las demás pruebas que obren en el proceso, en especial para la demostración del nexo causal entre la actividad médica y el daño.

Se acoge dicho criterio porque además de ajustarse a la normatividad vigente (art. 90 de la Constitución y 177 del Código de Procedimiento Civil), resulta más equitativa. La presunción de la falla del servicio margina del debate probatorio asuntos muy relevantes, como el de la distinción entre los hechos que pueden calificarse como omisiones, retardos o deficiencias y los que

¹⁰[10] Exp. 11.607, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. Citado por Enrique Gil Botero, Tesoro de responsabilidad extracontractual del Estado, tomo III, volumen 1, editorial Temis, Bogotá, 2013, p. 818.

¹¹[11] Consejo de Estado, sentencia de 10 de febrero de 2000, exp. 11.878, C.P. Alier Eduardo Hernández. En el mismo sentido, véase la sentencia del 8 de febrero de 2001, exp. 12.792.

¹²[12] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 31 de agosto de 2006, exp. 15.772, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; de 3 de octubre de 2007, exp. 16.402, de 30 de julio de 2008, exp. 15.726, C.P. Myriam Guerrero de Escobar, de 21 de febrero de 2011, exp. 19.125, C.P. (e) Gladys Agudelo Ordoñez, entre otras.

constituyen efectos de la misma enfermedad que sufra el paciente. La presunción trasladada al Estado la carga de desvirtuar una presunción que falló, en una materia tan compleja, donde el álea constituye un factor inevitable y donde el paso del tiempo y las condiciones de masa (impersonales) en las que se presta el servicio en las instituciones públicas hacen muy compleja la demostración de todos los actos en los que éste se materializa.

En efecto, no debe perderse de vista que el sólo transcurso del tiempo entre el momento en que se presta el servicio y aquél en el que la entidad debe ejercer su defensa, aunado además a la imposibilidad de establecer una relación más estrecha entre los médicos y sus pacientes, hace a veces más difícil para la entidad que para el paciente acreditar las circunstancias en las cuales se prestó el servicio ().

La desigualdad que se presume del paciente o sus familiares para aportar la prueba de la falla, por la falta de conocimiento técnicos, o por las dificultades de acceso a la prueba, o su carencia de recursos para la práctica de un dictamen técnico, encuentran su solución en materia de responsabilidad estatal, gracias a una mejor valoración del juez de los medios probatorios que obran en el proceso, en particular de la prueba indiciaria, que en esta materia es sumamente relevante, con la historia clínica y los indicios que pueden construirse de la renuencia de la entidad a aportarla o de sus deficiencias y con los dictámenes que rindan las entidades oficiales que no representan costos para las partes¹³[13].

30. En relación con la actividad médica capaz de comprometer la responsabilidad de la administración, debe señalarse que no es solamente aquella que se desarrolla contrariando los postulados de la *lex artis* o, dicho en otras palabras, que es consecuencia de un funcionamiento anormal, negligente o descuidado del servicio médico¹⁴[14]. También la actuación o actividad médica que se despliega en condiciones normales o adecuadas puede dar lugar a que ello ocurra.

31. Y no podría ser de otra forma, porque el eje del sistema de responsabilidad extracontractual en Colombia no es la noción de falla del servicio, sino el daño antijurídico. Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que:

¹³[13] Consejo de Estado, sentencia de 31 de agosto de 2006, exp. 15.772, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, reiterada luego en la sentencia de 28 de septiembre de 2012, exp. 22.424, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁴[14] Ejemplo de un funcionamiento anormal del servicio público por enfermedades intrahospitalarias, se encuentra en la sentencia de 21 de febrero de 2011, exp. 19.125, C.P. (e) Gladys Agudelo Ordóñez, mediante la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad administrativa del ISS por la muerte de un neonato, ocurrida en 1995, como consecuencia de una infección producida por un germen multirresistente, tras constatar que la misma bacteria había causado la muerte de otros niños por la misma época y en el mismo centro asistencial en el que el paciente permaneció hospitalizado por espacio de cuatro días.

Con la expedición de la Carta Política de 1991, se introdujo una cláusula general de responsabilidad del Estado que expresamente señala: "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas^{15[15]}".

Analizados los antecedentes históricos de esta disposición se tiene que el Constituyente estimó la necesidad de fundamentar un sistema de responsabilidad estatal que, en concordancia con la jurisprudencia ya decantada en principio por la H. Corte Suprema de Justicia y posteriormente por esta Sección, fuera comprensiva no sólo de los regímenes tradicionales de falla y culpa, sino que, además, abarcará los de estirpe objetiva, entre ellos, expresamente, la concepción del daño especial. Así lo explicó el Constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero al rendir ponencia ante la Asamblea Nacional:

"Por otra parte, conviene señalar que el régimen que se propone en materia de responsabilidad patrimonial del Estado no se limita a su mera consagración expresa a nivel constitucional, sino que, además incorpora los más modernos criterios sobre la materia, consistentes en radicar el fundamento de esa responsabilidad en el daño antijurídico y en su imputabilidad al órgano estatal. De esta manera se resuelve el problema que hoy ya plantea la evidente insuficiencia del criterio de la llamada "falla del servicio público", dentro de la cual no caben todas las actuales formas y casos de responsabilidad patrimonial, tales como el de "la responsabilidad por daño especial".

"En otras palabras, se desplaza el soporte de la responsabilidad administrativa, del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. Esta antijuridicidad habrá de predicarse cuando se cause un detrimento patrimonial que carezca de un título jurídico válido y que exceda el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social".

Resulta claro, entonces, que la razón de ser del artículo 90 fue la de resaltar el papel central de la víctima – y no del Estado – en la dilucidación de los casos en los cuales se controvertiera la existencia de la responsabilidad estatal. Tal visión resulta concordante con la consagración del Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho en el cual la dignidad de los individuos ha pasado a ser la base y el centro del ordenamiento jurídico.

()

Como viene a resultar de todo lo anteriormente visto, no aparecen como razonables, ni histórica, ni jurídicamente, las voces que pretenden entender el artículo 90 constitucional como una norma basada únicamente en el criterio de la causalidad fáctica, dirigida a la acción u omisión de los agentes estatales, toda vez que dicha hermenéutica desconoce el verdadero alcance y sentido del

^{15[15]} [26] Artículo 90. Constitución Política.

precepto superior que consulta la totalidad de valores y principios asentados en la Carta Política, debiéndose recalcar que su consagración como norma de rango superior fue la conclusión de un proceso histórico que venía encontrando la obligación del Estado de responder no solo en caso de falla o culpa de sus agentes, sino también en otros eventos en los que el daño ocurría por efecto de circunstancias fácticas desligadas físicamente del actuar de la entidad estatal, pero que comprometían su responsabilidad toda vez que obedecían a causas que jurídicamente le eran imputables y porque, además, ocasionaban el rompimiento de las cargas públicas de los individuos¹⁶[16] (negrillas originales).

32. En estas condiciones, es claro que la ausencia demostrada de una falla del servicio atribuible a la entidad no conduce necesariamente a afirmar la ausencia de responsabilidad, pues pueden existir otras razones tanto jurídicas como fácticas, distintas al incumplimiento o inobservancia de un deber de conducta exigible al ISS en materia de atención y prevención de enfermedades infecciosas, que pueden servir como fundamento del deber de reparar¹⁷[17].

33. Tratándose específicamente de la responsabilidad por infecciones nosocomiales, existe en el derecho comparado una clara tendencia orientada hacia la objetivización de la responsabilidad de los establecimientos de salud, en virtud de la cual al paciente le basta con demostrar que el daño que padece es consecuencia de una enfermedad adquirida durante su permanencia en el centro hospitalario.

34. Así, por ejemplo, Francia ha establecido en su legislación un sistema de responsabilidad sin culpa¹⁸[18] que opera en los casos de infecciones

¹⁶[16] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21.515, C.P. Hernán Andrade Rincón. En similar sentido, véase la sentencia de 28 de septiembre de 2012, exp. 22.424, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁷[17] En la sentencia de 28 de septiembre de 2012, exp. 22.424, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, la Sala declaró la responsabilidad administrativa de la Nación-Ministerio de Salud y Protección Social por la muerte de una niña de 8 meses de edad, ocurrida luego de que fue vacunada contra la difteria, tos ferina y tétanos (DFT), con fundamento en que: "la menor LINA VANESSA RENDÓN GRISALES estando en satisfactorio estado de salud, tan pronto como le fue aplicado el plan de inmunización, previsto en las políticas de salud públicas, para la atención infantil falleció y aunque las pruebas técnico científicas y testimoniales no permiten relacionar la muerte de la pequeña de ocho meses con la aplicación de la vacuna, se conoce que el componente "pertusis" de la DPT (difteria, tos ferina y tétanos), en un porcentaje bajo, pero cierto, implica riesgo para quien lo reciba".

¹⁸[18] La Ley del 4 de marzo de 2002, también conocida como "Ley Kouchner", establece dos sistemas específicos y distintos de responsabilidad por infecciones hospitalarias. El primero, aplicable a los establecimientos de salud, tanto públicos como privados, que es de carácter objetivo. El segundo, aplicable a los médicos, que es de carácter subjetivo (falta probada). Juan

nosocomiales y que descansa sobre tres pilares fundamentales: "el riesgo (las infecciones nosocomiales existen y cualquiera puede padecerlas), la igualdad (todas las personas son iguales y por ello todas tienen derecho a estar protegidas de igual forma) y la solidaridad (pese a que no se enfermarán todos, todos debemos hacernos cargo porque podría dañar a cualquiera)"19[19]. En el marco de este sistema, los establecimientos y profesionales de la salud, sean de carácter público o privado, responden por los daños resultantes de infecciones hospitalarias, salvo si ellos logran demostrar que la infección fue causada por un factor ajeno al servicio sanitario20[20].

35. En Argentina, al lado de quienes consideran que las infecciones intrahospitalarias comportan la concreción de un riesgo propio de la actividad asistencial21[21], existe un sector de la doctrina y de la jurisprudencia que afirma que "junto al deber principal de prestar asistencia médica, el establecimiento sanitario asume un deber de seguridad que siempre es objetivo" y que puede estar referido a una obligación de medios –caso de los actos puros de profesión de los facultativos–, pero también de resultados, como lo es la que consiste en garantizar la inocuidad de "las cosas utilizadas, ámbitos físicos, instrumentos quirúrgicos, aparatos de rayos, etcétera, que pueden resultar riesgosos o viciosos ()"22[22].

36. Por último, en Chile los tribunales han considerado que una enfermedad contraída durante la permanencia en el establecimiento es evidencia prima facie de la negligencia incurrida en los deberes preventivos que recaen sobre la clínica u hospital o de la falta del servicio del hospital público23[23]. El criterio aplicado en estos casos ha sido el de presunción de culpa, que encuentra sustento legal en el artículo 2329 del Código Civil. No obstante, esta postura ha sido criticada por un sector de la doctrina, que considera que el daño y no la culpa es el fundamento de la responsabilidad del Estado, de manera que si éste se produce por una infección intrahospitalaria, surge la obligación de indemnizarlo, para lo cual sólo es necesario acreditar la relación de causalidad que existe entre la prestación del servicio de salud y el daño, "sin importar si hubo o no culpa en el establecimiento o sus dependientes"24[24].

37. En nuestro país, el marco teórico de la responsabilidad aplicable a los casos de infecciones nosocomiales o intrahospitalarias, ha sido poco desarrollado por la jurisprudencia. No obstante, existen algunos escasos pronunciamientos de esta Corporación en los que el tema ha sido mencionado para efectos de señalar que los daños derivados de este tipo de infecciones no

Manuel Prevot, Responsabilidad civil de los médicos, editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, p. 318.

19[19] Josefina Tocornal Cooper, Op. Cit. p. 16.

20[20] Enrique Barros Bourie, Op. Cit., p. 693, nota n.º 132.

21[21] Celia Weingarten, Op. Cit, p. 27.

22[22] Juan Manuel Prevot, Op. Cit., p. 329.

23[23] Enrique Barros Bourie, Op. Cit., p. 693, Josefina Tocornal Cooper, Op. Cit. p. 13.

24[24] Josefina Tocornal Cooper, Op. Cit. p. 14.

pueden ser considerados como "eventos adversos"^{25[25]}, asociados al incumplimiento de la obligación de seguridad y vigilancia jurídicamente exigible a las instituciones prestadoras de servicios de salud, sino que deben ser analizados desde un régimen objetivo de responsabilidad:

() en los daños derivados de infecciones intrahospitalarias o nosocomiales
() constituyen lesiones antijurídicas que se analizan dentro de los actos médicos y/o paramédicos, y que, por consiguiente, se rigen por protocolos científicos y por la *lex artis*; en consecuencia, si bien gravitan de manera cercana a la obligación de seguridad hospitalaria, no pueden vincularse con la misma, motivo por el que en su producción no resulta apropiado hacer referencia técnicamente a la generación de un evento adverso. Por el contrario, aquéllos constituyen daños antijurídicos que tienden a ser imputados o endilgados –y así ha sido aceptado por la mayoría de la doctrina y jurisprudencia extranjeras–^{26[26]} desde una perspectiva objetiva de responsabilidad, razón por la que no tendrá relevancia jurídica la acreditación de que la entidad hospitalaria actuó de manera diligente o cuidadosa, sino que lo determinante es la atribución fáctica o material del daño en cabeza del servicio médico y sanitario brindado, asociado con el factor de riesgo que conllevan las mencionadas circunstancias^{27[27]}.

38. Se tiene así que el Consejo de Estado, si bien no se ha ocupado de desarrollar una dogmática específica aplicable a los casos de daños derivados de infecciones nosocomiales en los que no existe falla probada del servicio, sí ha trazado unas primeras pautas para afirmar, en consonancia con la tendencia que impera en el derecho comparado, que éstos deben ser analizados desde un régimen objetivo de responsabilidad, que en nuestro caso sería el de riesgo excepcional.

^{25[25]} El anexo técnico de la Resolución n.º 1446 de 2006, del Ministerio de la Protección Social, define los "eventos adversos" como "las lesiones o complicaciones involuntarias que ocurren durante la atención en salud, los cuales son más atribuibles a ésta que a la enfermedad subyacente y que pueden conducir a la muerte, la incapacidad o al deterioro en el estado de salud del paciente, a la demora del alta, a la prolongación del tiempo de estancia hospitalizado y al incremento de los costos de no calidad. Por extensión, también aplicamos este concepto a situaciones relacionadas con procesos no asistenciales, que potencialmente puedan incidir en la ocurrencia de las situaciones arriba mencionadas".

^{26[26]} [19] PUIGPELAT, Oriol Mir "Responsabilidad objetiva vs. Funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)", Conferencia impartida el 28 de noviembre de 2007 en el marco de las Jornadas Hispano – Mexicanas sobre el derecho a la salud y la responsabilidad patrimonial sanitaria. Ver igualmente: REGAÑÓN GARCÍA-ALCALÁ, Calixto Díaz "Responsabilidad objetiva y nexos causal en el ámbito sanitario", Ed. Comares, Granada, 2006.

^{27[27]} Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de agosto de 2009, exp. 17.733, C.P. Enrique Gil Botero. En el mismo sentido, véase la sentencia de 24 de marzo de 2001, exp. 20.836, C.P. Enrique Gil Botero.

39. En relación con este título jurídico de imputación, la jurisprudencia ha señalado que:

() deriva su existencia de la consideración según la cual el sujeto de derecho que despliega una actividad cuya realización implica el riesgo de ocasionar daños, debe asumir la responsabilidad derivada de la causación de éstos en el evento en que sobrevengan o de que, aún cuando la actividad no entrañe verdadera peligrosidad, conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia²⁸[28].

40. De las cuatro modalidades de riesgo aceptadas por la jurisprudencia de esta Corporación (riesgo-peligro²⁹[29], riesgo-beneficio³⁰[30], riesgo-conflicto³¹[31] y riesgo-álea) la Sala considera que ésta última es la más apropiada para imputar jurídicamente responsabilidad a la administración por los daños derivados de infecciones intrahospitalarias, teniendo en cuenta que esta categoría de riesgo toma en consideración la probabilidad de que “cierto tipo de actividades o procedimientos, pueden dar lugar, quizás con la ineludible mediación del azar o de otro tipo de factores imprevisibles, a la producción de daños sin que medie asomo alguno de culpa”³²[32].

²⁸[28] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2008, exp. 16.530, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁹[29] La imputación por riesgo-peligro procede en aquellos casos en los que la Administración interviene en la ocurrencia del daño, pero no por haber fallado en el cumplimiento de sus obligaciones, sino por haber creado consciente y lícitamente un riesgo a partir de la utilización de un objeto (p.e. armas, vehículos), una sustancia (p.e. combustibles, químicos) o una instalación (p.e. redes de energía eléctrica) que resulta en sí misma peligrosa, pero que es útil o necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado o para satisfacer demandas colectivas de bienes y servicios.

³⁰[30] Se incluye dentro de la categoría de riesgo-beneficio aquella actividad que, aunque no entrañe verdadera peligrosidad, “conlleva la asunción de las consecuencias desfavorables que su ejercicio pueda producir, por parte de la persona que de dicha actividad se beneficia”. En este caso, el fundamento de la responsabilidad recae, no ya en el peligro creado por el Estado, sino en el provecho que éste o la comunidad reciben como consecuencia del ejercicio de la actividad riesgosa correspondiente. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2008, exp. 16.530, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³¹[31] Esta categoría de riesgo, “surge del reconocimiento de que, dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques armados que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades”. Consejo de Estado, sentencia de 29 de octubre de 2012, exp. 18.472, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

³²[32] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2008, exp. 16.530, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Luego, en la sentencia de 8 de junio de 2011, exp. 17.990, C.P.(e) Gladys Agudelo Ordóñez, la Sección

41. Hasta el momento, la aplicación de la categoría de riesgo-álea, que encuentra su origen en la jurisprudencia francesa, se ha reservado hasta en nuestro medio a aquellos supuestos en los que el daño se produce por la utilización de un aparato o instrumento empleado por la ciencia médica para el diagnóstico o tratamiento de ciertas enfermedades o patologías^{33[33]} o por la ejecución de ciertos procedimientos para el mismo fin. En la sentencia de 4 de septiembre de 1999, el Consejo de Estado expuso lo siguiente^{34[34]}:

De acuerdo con el artículo 16 de la ley 23 de 1981, por medio de la cual se dictan normas en materia de ética médica, "la responsabilidad del médico por reacciones adversas, inmediatas o tardías, producidas por efecto del tratamiento no irá más allá del riesgo previsto. El médico advertirá de él al paciente o a sus familiares o allegados." (se subraya).

De esta norma se desprende que los procedimientos médicos o quirúrgicos crean riesgos para el paciente y que en relación con aquellos previstos, puede comprometerse la responsabilidad del médico tratante y por supuesto de la entidad pública en la cual presta sus servicios.

Como lo dijera esta Sala en sentencia del 24 de agosto de 1992, expediente 6754, Consejero ponente Carlos Betancur Jaramillo, "si bien el ejercicio de la medicina en sí no puede calificarse como una actividad peligrosa, sí puede

Tercera señaló que el fundamento de las teorías del riesgo, "se hace consistir en la obligación de indemnizar los daños que se generen con ocasión de la realización de un riesgo que ha sido creado previamente por quien se beneficia del mismo, lo cual supone que el riesgo puede generar daños previsibles y relativamente inevitables aun cuando su producción es contingente" (subrayado original).

^{33[33]} Así las cosas, tanto la doctrina como la jurisprudencia han deslindado la responsabilidad derivada de la falla (culpa) del servicio médico (errores médicos o paramédicos), de aquella que se relaciona con el desconocimiento del deber de protección y cuidado de los pacientes durante su permanencia en el establecimiento sanitario, precisamente por tener un fundamento o criterio obligacional disímil; el primero supone el desconocimiento a los parámetros de la *lex artis* y reglamentos científicos, mientras que el segundo está asociado al incumplimiento de un deber jurídico de garantizar la seguridad del paciente. Ahora bien, no supone lo anterior que la responsabilidad de la administración sanitaria se torne objetiva en el segundo supuesto, como quiera la jurisprudencia de esta Sala ha sido enfática en precisar que la medicina no puede ser considerada una actividad riesgosa, salvo aquellos eventos en los que se empleen aparatos, instrumentos o elementos que conlleven un riesgo para los pacientes, único escenario en que será viable aplicar el título de imputación –objetivo– de riesgo creado o riesgo álea" (se subraya). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de mayo de 2012, exp. 22.304, C.P. Enrique Gil Botero.

^{34[34]} Exp. 10.251, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

representar un gran riesgo para los pacientes por los imponderables que la rodean, por lo que significa para la integridad física y mental de las personas usuarias del servicio y porque, además, dichos pacientes no estarán en la mayoría de los casos en condición de eviucnir las fallas que puedan presentarse durante el proceso operatorio”.

Ya también la jurisprudencia del Consejo de Estado francés ha admitido que en ciertas circunstancias particulares, la responsabilidad hospitalaria puede comprometerse sin que se advierta ninguna falla, con fundamento en el riesgo.

Así, en la sentencia Bianchi del 9 de abril de 1993, se dijo que “si no puede advertirse ninguna falla”, “cuando un acto médico necesario en el diagnóstico o en el tratamiento de la enfermedad presenta un riesgo donde la existencia es conocida pero donde la realización es excepcional y donde ninguna razón permite pensar que el paciente haya sido particularmente expuesto, la responsabilidad del servicio público hospitalario se compromete si la ejecución de ese acto es la causa directa de daños sin relación con el estado inicial del paciente como con la evolución previsible de ese estado, y presenta un carácter de extrema gravedad.”^{35[35]}

Así, hoy, la responsabilidad hospitalaria, que en principio sólo se compromete frente a una falla del servicio probada o presunta, puede comprometerse también en forma excepcional por riesgo.

De esta manera el juez administrativo se ha adelantado a los proyectos legislativos que en materia de álea o azar terapéutico se han venido estudiando hace varios años y ha respondido a una cierta expectativa de la sociedad, teniendo el cuidado de fijar unos estrechos límites para no paralizar el ejercicio de la medicina y no perjudicar a los pacientes.

42. No obstante, la Sala considera que nada obsta para hacer extensiva la categoría de riesgo-álea a los casos en los cuales el daño es consecuencia de una infección contraída en un centro asistencial como quiera que en todas estas situaciones el daño surge por la concreción de un riesgo que es conocido por la ciencia médica, pero que se torna irresistible en tanto su concreción depende, muchas veces, de la “ineludible mediación del azar”.

43. Es cierto que los hechos irresistibles, por regla general, no comprometen la responsabilidad patrimonial de la administración en razón a que pueden ser calificados como “casos fortuitos”. No obstante, tratándose de las infecciones nosocomiales, la Sala considera, junto con un sector de la doctrina, que no pueden ser calificadas como casos fortuitos porque no son ajenas a la prestación del servicio público de salud:

Quienes encuadran las infecciones hospitalarias en esta eximente [caso fortuito] sostienen que se trataría de un acontecimiento inevitable, ya que la

^{35[35]} [1] M. Long et al. Les grands Arrêts de la Jurisprudence Administratif. Paris, L.G.D.J., 1993, 10e édition, p. 770.

asepsia cero no existe, con lo cual se intenta trasladar el riesgo en cabeza del paciente, liberando de responsabilidad al ente.

En nuestra opinión, las infecciones hospitalarias no constituyen esta eximente, pues el caso fortuito que quiebra la relación de causalidad en la responsabilidad objetiva es el externo al ámbito de actuación de los establecimientos asistenciales, pues el interno se confunde con la esfera de acción de su propio riesgo.

()

La infección hospitalaria puede comportar un caso fortuito, pero en todo caso será un caso fortuito interno a su actividad, por lo cual no puede liberar al establecimiento asistencial ()^{36[36]}.

44. Tampoco puede considerarse, para efectos de exonerar de responsabilidad a la administración por los daños derivados de infecciones nosocomiales, que éstas encajan dentro de lo que la doctrina denomina como "riesgos del desarrollo"^{37[37]}, pues este concepto se refiere específicamente a aquellos eventos, que no sólo son irresistibles, sino también imprevisibles^{38[38]}. Las

^{36[36]} Celia Weingarten, Op. Cit., p. 27. En el mismo sentido véase Juan Manuel Prevot, Op. Cit. p. 328.

^{37[37]} Son riesgos del desarrollo "los daños que se consideren imprevisibles e inevitables de acuerdo con el estado de los conocimientos de la ciencia". A este respecto, la Ley española para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007), establece que el fabricante no será responsable si prueba que causal de exoneración de responsabilidad que el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento de la puesta en circulación del producto no permitía apreciar la existencia del defecto. Domingo Bello Janeiro, Responsabilidad civil del médico y responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria, editorial Reus, Madrid, 2009, p. 157.

^{38[38]} Un ejemplo típico de los llamados "riesgos del desarrollo" es el caso de contagio con los virus causantes de la hepatitis C o el sida en momentos en que el estado de la ciencia no permitía contar con métodos eficaces para su detección: "En este orden de ideas podría decirse que la responsabilidad derivada de la transmisión del VIH por la vía directa, particularmente por la transmisión sexual presenta serios inconvenientes en torno a la determinación del estado de salud del receptor previo al momento del contacto con el transmisor y, de otra parte, se dificulta la estructuración del elemento subjetivo en la medida en que debe acreditarse la culpa del transmisor, pues acudiendo a la lógica de lo razonable, la naturaleza del fenómeno no admite la subsunción dentro de la teoría del riesgo para derivar una responsabilidad objetiva contra el sujeto transmisor, de manera que la culpa del agente para derivar responsabilidad y ello implica el haber tenido conocimiento previo de la situación de ser portador del virus, por lo cual, el nexa etiológico se halla determinado por la acreditación de un supuesto similar o matizado al que predica la teoría de la causalidad adecuada según la cual para que el daño sea imputable materialmente al agente debe primar el criterio de previsibilidad, es

infecciones intrahospitalarias, según ya se señaló, si bien pueden llegar a ser irresistibles, no son imprevisibles pues constituyen un riesgo conocido por la ciencia médica y, además, son prevenibles y controlables, al punto de que la tasa de incidencia de infecciones nosocomiales en los pacientes de un establecimiento determinado es un indicador de la calidad y seguridad de la atención³⁹[39].

45. En suma, en criterio de la Sala, el riesgo puede servir como factor para atribuir jurídicamente responsabilidad a la administración por los daños causados como consecuencia de una infección de carácter intrahospitalario, entendida como aquella que se contrae por el paciente en el hospital o centro asistencial. En estos eventos la responsabilidad es de carácter objetivo, por lo que la parte demandada, para liberarse de la obligación de indemnizar los perjuicios, tendrá que demostrar que el paciente ya portaba el cuadro infeccioso antes de ingresar al nosocomio.

46. En el caso concreto, está probado, a través del dictamen de medicina legal que la meningitis que afectó al niño Carlos Alberto Rojas Pérez y que alteró de forma grave su desarrollo psico-motriz –el cual era adecuado al momento de su ingreso a la clínica Jorge Bejarano (ver supra párr. 9.2.)– fue causada por la bacteria *klebsiella pneumoniae* multiresistente, que es de carácter intrahospitalario. Esta circunstancia es suficiente para concluir que el Instituto de Seguros Sociales es administrativamente responsable del daño padecido por la parte actora, pues según ya se expuso, las enfermedades de carácter intrahospitalario son imputables a los establecimientos de salud a título de riesgo excepcional en cuanto se demuestre, tal como sucede en este caso, que entre éstas y aquél existe un nexo de causalidad.

47. Vale la pena insistir en que aunque las infecciones nosocomiales pueden llegar a ser irresistibles, son prevenibles y controlables, por lo que está en manos de las entidades hospitalarias adoptar todas las medidas establecidas en los protocolos diseñados por las autoridades competentes a efectos de reducir los riesgos que comporta para los pacientes, en especial para aquellos que resultan más vulnerables como los niños, las personas de la tercera edad y

decir, debe realizarse un juicio sobre la posibilidad o la probabilidad de causar el daño atendiendo los factores conocidos por el agente en un plano absolutamente objetivo. Lo anterior significa que los avances de la ciencia pueden jugar un papel fundamental al momento de determinar la responsabilidad del agente, pues el hallarse, por ejemplo, en período de ventana inmunológica (lo cual implica que el transmisor desconoce que es portador del virus), el agente no puede ser responsable del daño, teniendo en cuenta que las pruebas de laboratorio que actualmente existen para detectar la infección sólo responden a la presencia de anticuerpos en la sangre, pese a que la persona puede ser portadora del virus, de suerte que aún en el evento en que la persona haya resultado no reactivo, puede ser portador del virus y en esa medida puede potencialmente transmitir la infección sin tener culpa" (subrayas originales). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2011, exp. 17.990, C.P. (e) Gladys Agudelo Ordóñez. 39[39] ONU, Op. Cit., p. 16.

quienes padecen de enfermedades crónicas, el uso de cierto instrumental médico, la permanencia prolongada en los establecimientos hospitalarios y el contacto directo o indirecto⁴⁰[40] con otros pacientes infectados.

48. Así mismo, es tarea de las autoridades encargadas del control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud, velar porque estas medidas se cumplan, así como monitorear la incidencia de las infecciones nosocomiales en los centros hospitalarios tanto de carácter público como privado con fin de promover la implementación de estrategias para identificar las prácticas en la atención clínica que favorecen la aparición del riesgo de este tipo de infecciones y que repercuten negativamente en los indicadores de calidad de la atención en salud.

49. Por las razones anotadas, la Sala revocará la sentencia apelada y ordenará que una copia de esta providencia sea remitida al Ministerio de Salud como fórmula para incentivar el diseño e implementación de nuevos y mejores programas e iniciativas para detectar, prevenir y reducir los riesgos de enfermedades asociadas a la prestación de los servicios de salud.

VI. Perjuicios

50. Procede la Sala a fijar el monto de los perjuicios, de conformidad con las pretensiones de la demanda y las pruebas que obran dentro del proceso.

1) Perjuicios morales

51. La demanda solicitó que el valor de la condena por perjuicios morales se fijara en gramos de oro. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Sala abandonó el criterio de remisión al oro para establecer el valor de la condena, se procederá a determinar el quantum de las respectivas indemnizaciones en moneda legal colombiana, partiendo de la base que esta Corporación ha sugerido la imposición de condenas por la suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, en los eventos en que aquél se presente en su mayor grado de intensidad⁴¹[41], como ocurre en los casos en el que se demanda indemnización por la muerte de un familiar.

52. En los eventos de lesiones corporales, los cuales también son fuente de reconocimiento de reparaciones pecuniarias, la cuantificación del perjuicio deberá hacerse en consideración a las condiciones en que se produjo la lesión, su mayor o menor gravedad⁴²[42], pero procurando dar aplicación del

⁴⁰[40] El contacto indirecto es el que se realiza por las manos del personal hospitalario o por el uso de elementos contaminados, en tanto que el directo es que tiene lugar de un paciente a otro.

⁴¹[41] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 13.232-15.646, C.P. Alir Eduardo Hernández.

⁴²[42] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2005, exp. 16.205, C.P. María Elena Giraldo Gómez. En el mismo sentido, véanse, entre otras, las sentencias de 19 de septiembre de 2011, exp. 20.078,

principio de igualdad, "lo que hace necesaria la comparación de la situación debatida con otras ya decididas, con fundamento en el análisis de los diferentes aspectos que determinan aquella y éstas, dentro de los cuales deberá tomarse en cuenta, por supuesto, el valor real de la indemnización"43[43].

53. En el caso concreto, está demostrado que el niño Carlos Alberto Rojas Pérez presenta "una enfermedad motriz cerebral, cuadriplejía mixta (predominio izquierdo), y regresión en el desarrollo psicomotor". Teniendo en cuenta esta circunstancia, la Sala reconocerá a favor de este demandante, de sus padres, Juan Carlos Rojas Tacha y Aura Edith Pérez Rodríguez una indemnización equivalente a noventa (90) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos. Para su abuela paterna, la señora Elina Tacha, la indemnización será de setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes. A los señores Israel Pérez e Idalyd Rodríguez de Pérez, quienes también figuran como demandantes, no se les reconocerá ninguna indemnización ya que ellos no probaron su parentesco con la víctima directa ni su condición de damnificados, según se expuso antes.

2) Perjuicios materiales

54. En relación con el lucro cesante solicitado en la demanda a favor del niño Carlos Alberto Rojas Pérez, cabe señalar que el Consejo de Estado ha admitido la posibilidad de que menores de edad afectados por pérdidas totales o parciales de su capacidad laboral puedan ser beneficiarios de indemnizaciones por concepto de lucro cesante. Así, cuando el hecho dañoso genera una lesión completamente inhabilitante, las indemnizaciones –en aplicación del principio de reparación integral–, han adoptado la forma de pensiones de invalidez que se pagan a partir del momento en que el menor alcanza la mayoría de edad y que se extienden hasta el final de su vida44[44].

55. En contraste, en aquellos casos en los cuales se logra establecer que un menor de edad lesionado presenta secuelas o afectaciones que posteriormente llegarán a disminuir, pero no a anular por completo su capacidad laboral, la Sala ha señalado que:

() se debe reconocer la indemnización correspondiente al perjuicio material que dicho daño ocasionaría en el futuro, esto es cuando aquel estuviere en edad legal suficiente para ejercer una actividad productiva. En efecto, el hecho

y de 14 de junio de 2012, exp. 24.157, ambas con ponencia de Danilo Rojas Betancourth.

43[43] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 13.232-15.646, C.P. Alier Eduardo Hernández. En el mismo sentido, véase la sentencia de 8 de marzo de 2007, exp. 15.459, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

44[44] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 31 de mayo de 2007, exp. 15.170, C.P. Enrique Gil Botero; de 24 de marzo de 2011, exp. 19.032, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, de 14 de junio de 2012, exp. 24.157, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

de que al momento en que se ocasiona la lesión que se le imputa a la Administración el lesionado no tenga certeza de la orientación laboral que tomará en un futuro no obsta para que se reconozcan los perjuicios que la lesión va a causar en esta área de su vida, lo cual exige, por supuesto, que se acredite en debida forma que el hecho dañoso produjo una secuela que posteriormente afectará su capacidad de trabajo⁴⁵[45].

56. En el caso concreto, existe certeza de que Carlos Alberto Rojas Pérez presenta una enfermedad motriz-cerebral severa como consecuencia de la meningitis bacteriana que adquirió mientras estuvo hospitalizado en la clínica Jorge Bejarano del ISS. Si bien es razonable concluir que esta condición afectará su capacidad de desarrollar una actividad productiva en el futuro, la Sala no dispone de elementos para determinar en qué medida o proporción, pues el material probatorio anexo al expediente nada dice al respecto.

57. Por lo demás, las evidencias recopiladas son contradictorias en cuanto al pronóstico de la enfermedad, pues mientras que el dictamen de medicina legal sugiere que la condición del paciente es irreversible al señalar que su cuadro clínico, marcado por un retraso en el lenguaje, en el desarrollo cognitivo y en el desarrollo psico-motor, "persiste a pesar de las múltiples terapias a que ha sido sometido" (f. 364 c. 2), los informes de valoración practicados por la Asociación Colombiana Pro Niño con Parálisis Cerebral informan que el demandante "se beneficiaría con tratamiento integral, hallándose como factor favorable la corta edad"⁴⁶[46], de lo cual se infiere que existe algún pronóstico favorable de recuperación, por lo menos parcial.

58. En estas condiciones, lo procedente es proferir una condena en abstracto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 172 del C.C.A., con el fin de que la entidad demandada pague al menor Carlos Alberto Rojas Pérez la indemnización que se liquide en trámite incidental, para lo cual habrán de tenerse en cuenta los siguientes parámetros:

58.1. La parte actora solicitará la práctica de un examen técnico o científico que permita establecer si la pérdida de capacidad laboral que presenta el niño Carlos Alberto Rojas Pérez es igual o superior al 50% o si es inferior a este porcentaje.

58.2. En el primer evento, se ordenará a la entidad demandada reconocer a favor de este demandante, a partir del momento en que alcance la mayoría de

45[45] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de febrero de 2009, exp. 17050, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En similar sentido, véase la sentencia de 22 de noviembre de 2001, exp. 13121, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

46[46] Esta es la conclusión del informe de valoración psicológica practicada a Carlos Alberto Rojas el 19 de junio de 2000 en la Asociación Colombiana Pro Niño con Parálisis Cerebral (f. 332 c. 2), que en lo sustancial coincide con el concepto de las profesionales en terapia ocupacional y fonoaudiología adscritas a la misma institución (f. 329-331 c. 2).

edad, esto es, del 6 de octubre de 201647[47], una pensión de invalidez que se pagará mensualmente y que se extenderá hasta el final de su vida. Esta pensión será equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, y deberá incrementarse año por año de conformidad con la actualización que haga el gobierno nacional respecto del mismo.

58.3. En el segundo evento, esto es, si la pérdida de capacidad laboral es inferior al 50%, la liquidación deberá realizarse con base en el salario mínimo legal vigente al momento de resolverse el incidente, el cual deberá ser incrementado en un 25% por concepto de prestaciones social. La suma resultante deberá reducirse en el porcentaje estimado de la capacidad laboral, y así se obtendrá el ingreso base de liquidación para el cálculo del lucro cesante. El periodo a indemnizar se extenderá desde el momento en que Carlos Alberto Rojas Pérez alcance la mayoría de edad hasta el fin de su vida probable. Para determinar el monto a que asciende dicho concepto deberá aplicarse la siguiente fórmula:

$$S = Ra(1 + i)^n - 1$$

i

58.4. El incidente para la regulación de este perjuicio deberá adelantarse conforme a lo dispuesto en el artículo 137 del C.P.C., dentro de un plazo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de ejecutoria del presente fallo.

59. Finalmente, es importante señalar que los demandantes solicitaron la indemnización de "todos los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales" que les fueron causados, para lo cual aportaron, junto con la demanda, copia simple48[48] de las comunicaciones mediante la cuales la empresa Colfondos S.A., concedió a la señora Aura Edith Pérez Rodríguez una licencia no remunerada por el periodo comprendido entre el 15 de octubre de 1999 hasta el 14 de febrero de 2000, en atención a las solicitudes que ella formuló para ocuparse de la recuperación de su hijo (f. 163-166 c. 2). De esta forma, la Sala encuentra acreditado un lucro cesante en cabeza de esta demandante, por lo cual procederá a indemnizarlo con fundamento en el salario mínimo actualmente vigente (\$589 500), incrementado en un 25% por concepto de prestaciones sociales (\$736 875), dado que no existe prueba dentro del expediente que permita establecer a cuánto ascendían sus ingresos mensuales.

60. La indemnización debida comprende el periodo de tiempo durante el cual la señora Aura Edith Pérez Rodríguez permaneció en licencia no remunerada, es decir, 4,06 meses. Se calcula con base en la siguiente fórmula:

47[47] Consta dentro del expediente que Carlos Alberto Rojas Pérez nació el 6 de octubre de 1998 (f. 2 c. 2).

48[48] Se aclara que las copias simples gozan de mérito probatorio conforme a lo decidido por el pleno de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25.022, C.P. Enrique Gil Botero.

$$S = Ra$$

$$(1 + i)^n - 1$$

i

Donde:

S= Valor de indemnización por el período

Ra= Renta actualizada

i= Interés técnico del 0.00467

n= número de meses a indemnizar (4,06)

1= Constante

$$S = \$736\ 875 \qquad = \$3\ 014\ 065$$

$$(1 + 0.004867)^{4,06} - 1$$

$$0.004867$$

61. Se aclara que aunque la demandante aportó copia de la carta, fechada el 14 de febrero de 2000, mediante la cual presentó renuncia a su cargo en la empresa Colfondos S.A., no existe constancia de que la misma hubiera sido radicada en la entidad ni tampoco de que hubiera sido aceptada. Por lo tanto, el lucro cesante comprende sólo el monto de lo que dejó de percibir por el tiempo de la licencia no remunerada, esto es, tres millones catorce mil sesenta y cinco pesos (\$3 014 065).

3) Daño a la salud

62. La demanda solicitó a favor del menor Carlos Alberto Rojas Pérez indemnización por el daño a la vida de relación, que ahora se encuentra comprendido en el concepto de daño a la salud.

63. En relación con los daños provenientes de afectaciones psico-físicas, la Sala ha señalado que son indemnizables con base en dos componentes: i) uno objetivo determinado a partir del porcentaje de invalidez decretado y ii) uno subjetivo, que permitirá incrementar en una determinada proporción el primer valor, de conformidad con las consecuencias particulares y específicas de cada persona lesionada^{49[49]}.

64. Esto significa que el ahora denominado "daño a la salud o fisiológico" comprende no solo la modificación de la unidad corporal sino las consecuencias que las mismas generan, por lo cual el mismo resulta comprensivo de otros daños como el estético, el sexual o el psicológico, entre otros. En palabras de la Sala:

^{49[49]} Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2011, exp. 38222, C.P. Enrique Gil Botero.

() el concepto de salud comprende diversas esferas de la persona, razón por la que no sólo está circunscrito a la interna, sino que comprende aspectos físicos y psíquicos, por lo que su evaluación será mucho más sencilla puesto que ante lesiones iguales corresponderá una indemnización idéntica⁵⁰[50]. Por lo tanto, no es posible desagregar o subdividir el daño a la salud o perjuicio fisiológico en diversas expresiones corporales o relacionales (v.gr. daño estético, daño sexual, daño relacional familiar, daño relacional social), pues este tipo o clase de perjuicio es posible tasarlo o evaluarlo, de forma más o menos objetiva, con base en el porcentaje de invalidez decretado por el médico legista.

()

En consecuencia, se adopta el concepto de daño a la salud, como perjuicio inmaterial diferente al moral que puede ser solicitado y decretado en los casos en que el daño provenga de una lesión corporal, puesto que el mismo no está encaminado al restablecimiento de la pérdida patrimonial, ni a la compensación por la aflicción o el padecimiento que se genera con aquél, sino que está dirigido a resarcir económicamente —como quiera que empíricamente es imposible— una lesión o alteración a la unidad corporal de la persona, esto es, la afectación del derecho a la salud del individuo.

().

Desde esa perspectiva, se insiste, el daño a la salud comprende toda la órbita psicofísica del sujeto. En consecuencia, la tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de "daño corporal o afectación a la integridad psicofísica" y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación.

65. Es decir, cuando el daño antijurídico radica en una afectación psicofísica de la persona, el daño a la salud surge como categoría autónoma y, por lo tanto, desplaza por completo denominaciones o tipos de perjuicios abiertos que han sido empleados en otras latitudes, pero que, al igual que en esta ocasión, han cedido paso al daño corporal como un avance jurídico que permite la

⁵⁰[50] [43] "Este estado de cosas no sólo deja la sensación de desorden, sino que también crea desigualdades entre víctimas, cuyos intereses aparecen, en igual medida, dignos de protección; así pues, el problema de fondo es el de establecer los límites, que deben ser "límites razonables", determinados sí, en términos jurídicos". Cortés, Edgar op. cit., pág. 57.

reparación efectiva y objetiva del perjuicio proveniente de la lesión al derecho fundamental a la salud⁵¹[51].

66. En el caso concreto, está probado que Carlos Alberto Rojas Pérez sufrió un daño a la salud que se manifiesta en una cuadriplejía mixta con predominio del lado izquierdo y en un retraso de su desarrollo psico-motor. En la medida en que ello tiene consecuencias desde el punto de vista cognitivo, funcional y relacional a nivel familiar y social, la Sala considera que el demandante tiene derecho a recibir una indemnización por este concepto, la cual será fijada en noventa (90) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

VII. Costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

FALLA

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de 22 de diciembre de 2004, proferida por la Sección Tercera –Sala de Descongestión– del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: DECLARAR la responsabilidad administrativa del Instituto de Seguros Sociales por los perjuicios causados al niño Carlos Alberto Rojas Pérez como consecuencia de la meningitis bacteriana que adquirió y desarrolló mientras estuvo internado en la clínica Jorge Bejarano de esa entidad.

TERCERO: CONDENAR, en consecuencia, al Instituto de Seguros Sociales a pagar, por concepto de perjuicios morales, lo equivalente a noventa (90) salarios mínimos legales mensuales a favor de cada uno de los siguientes demandantes: Carlos Alberto Rojas Pérez, Juan Carlos Rojas Tacha y Aura Edith Pérez Rodríguez; y lo equivalente a setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la señora Elina Tacha.

CUARTO: CONDENAR al Instituto de Seguros Sociales a pagar el lucro cesante causado a favor de Carlos Alberto Rojas Pérez, el cual deberá liquidarse mediante trámite incidental y promoverse por la parte interesada dentro del término de sesenta (60) días contados desde la ejecutoria de esta sentencia y resolverse con sujeción a las pautas indicadas en la parte motiva del fallo.

⁵¹[51] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2011, exp. 38222, C.P. Enrique Gil Botero.

QUINTO: CONDENAR al Instituto de Seguros Sociales a pagar a la señora Aura Edith Pérez Rodríguez la suma de tres millones catorce mil sesenta y cinco pesos (\$3 014 065) por concepto de lucro cesante.

SEXTO: CONDENAR al Instituto de Seguros Sociales a pagar la suma equivalente a noventa (90) salarios mínimos legales mensuales a favor de Carlos Alberto Rojas Pérez por concepto de daño a la salud.

SÉPTIMO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: Remitir, por conducto de la Secretaría de esta Sección, copia de esta sentencia al Ministerio de Salud como fórmula para incentivar el diseño e implementación de nuevos y mejores programas e iniciativas para detectar, prevenir y reducir los riesgos de enfermedades asociadas a la prestación de los servicios de salud.

NOVENO: Sin condena en costas.

DÉCIMO: Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

UNDÉCIMO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

DUODÉCIMO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Presidente



APENDICE E
CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 410012331000199900637 01(27578)

Actor: Ramiro Abelló Plaza y otros.

Demandados: Municipio de Neiva.

Asunto: Acción de Reparación Directa (Sentencia)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por ambas partes procesales contra la sentencia del 21 de noviembre de 2003 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, mediante la que se dispuso¹:

"PRIMERO: Declárese administrativamente responsable al MUNICIPIO DE NEIVA por el daño antijurídico sufrido por los demandantes RAMIRO ABELLA PLAZA, MARÍA DEL CARMEN ALVAREZ, MARÍA ANATILIA ARCINIEGAS GÓMEZ, REINALDO ARIAS CARVAJAL, DELFINA ARIAS DE CHARRY, LUIS ALFIDIO ARIAS QUESADA, GEORGINA ARIAS DE RAMOS, REINALDO ARIAS SANTOS, SANDRA PATIRICIA (sic) ARTEAGA CAMPOS, LASTENIA ARTEAGA vda. DE HERRERA, MARÍA EUGENIA ARTUNDUAGA MARROQUÍN, JESÚS ARTUNDUAGA LLANOS, GUSTAVO ÁVILA, TOBÍAS AVILEZ GONZÁLEZ, LUCRECIA BASTIDAS ORTIGOZA, ANA MERCEDES BAUTISTA DÍAZ, MARÍA ARCELIA BENÍTEZ MORALES, ROSA BENÍTEZ DE CAVIEDES, JUDITH BOHÓRQUEZ RAMÍREZ, MARÍA ELCIRA BONILLA, ALCIBIADES CABRERA MOSQUERA, VICENTE CAICEDO PINO, DORA LILIA CAJAS CAJAS, FAUSTO CALDERÓN, ANARCILA CAMACHO COLLAZOS, GRISELDA CAMARGO, NERY CAMPOS SALCEDO, ALICIA CÁRDENAS, LIGIA CÁRDENAS GONZÁLEZ, GUILLERMINA CASTRO MEDINA, CELMIRA CASTRO TORRES, RAIMUNDA CAVIEDES MURCIA, EVANGELINA CEBALLES CORREA, FRANCISCO JAVIER COLLAZOS EPIA, JORGE ELIÉCER CONDE IPUZ, GUSTAVO CONTRERAS SUÁREZ, MARÍA IDALY CONTRERAS SUÁREZ, ISAAC CÓRDOBA CÓRDOBA, ELÍAS CÓRDOBA CÓRDOBA, LEONEL CÓRDOBA HERRÁN, RAMIRO CÓRDOBA HERRÁN, MARIO CÓRDOBA SOLER, ILDA MARÍA CÓRDOBA DE TRUJILLO, ALBA CORTÉS, CRISTÓBAL CORTÉS, DIVÁN CRUZ MARROQUÍN, ORFALI MARÍA CUADRADO DE GARCÍA, BEATRIZ CUELLAR, MYRIAM CUELLAR DE ARIAS, ANARCILA CUELLAR DE SAMBONÍ, ERASMO CUELLAR LOSADA, EDGAR CUELLAR VALENZUELA, GLORÍA CUELLAR VALENZUELA, MARCOS CUENCA CUENCA, INOCENCIO CULMA PEMENTEL, CARMEN CHACÓN CARDOZO, VICENTE CHACÓN CARDOZO, NIRZA CHAPARRAL, CÉLIMO CHARRY ARIAS, DAGOBERTO CHARRY ARIAS, SEVERIANO CHARRY ARIAS, MANUEL CHARRY ARIAS, NELLY CHARRY DE SANCHEZ, EVARISTO CHARRY OLAYA, LEONTE CHAUX TOVAR, DAGOBERTO CHAVARRO OLAYA, BISMARCK DELGADO DE HUEGE, LUIS CARLOS DELGADO SABALA, VÍCTOR DÍAZ, MARLENY DÍAZ, RAQUEL DÍAZ DE MOSQUERA, LUIS HENRY DÍAZ GUTIERREZ, MARÍA DEL CARMEN DÍAZ MARTÍNEZ, JESÚS REYNALDO DURÁN MORENO, JESÚS ANTONIO ESCOBAR MORENO, CUSTODIA ESPINOSA DE MEJÍA, JOSÉ MARÍA ESPINOSA POLANÍA, JAIRO FIERRO

¹ Fls. 1.618 – 1.630 del C. 37



ACOSTA, PEDRO MARÍA FIERRO VALENCIA, MARÍA ANTONIA GARCÍA DE JARAMILLO, MARÍA NUBIA GARZÓN HERNÁNDEZ, LUCY GASCA PALENCIA, FLOR MARINA GASPAR DÍAZ, LUZ MIRIA GÓMEZ SUÁREZ, MARIELA GONZÁLEZ MESA, OTAÍN GONZÁLEZ CAVIEDES, DORIS GONZÁLEZ CHARRY, RUBELIA GONZÁLEZ PIMENTEL, SOLEDAD GONZÁLEZ QUIZA, VISITACIÓN GUERRERO GUTIERREZ, LEOVIGILDO GUERRERO CORREDOR, EFRAIN GUTIERREZ, INÉS GUTIERREZ, AMPARO GUTIERREZ DE ARENAS, EVELIA GUTIERREZ DE DÍAZ, ROSANA GUTIERREZ LOSADA, GUILLERMO GUTIERREZ SILVA, SALOMÓN HERNÁNDEZ BARRIOS, AURORRA HERNÁNDEZ BARRIOS, JORGE ARTURO HERNÁNDEZ CAMPOS, MIGUEL ÁNGEL HERRERA PERDOMO, AURITA HERRERA PERDOMO, SALOMÓN HERRERA, ARCADIO HERRERA ARBOLEDA, LUIS ORLANDO HORTA VARGAS, ALBERTO IPUZ, ARCESIO IPUZ CUENCA, MAYERLI IPUZ PERDOMO, MARCELIANO JARA MEDINA, MARÍA NUBIA JAVELA CADENA, EMMA JAVELA CADENA, DORIS JOVEN DE AROCA, AGUSTÍN JOVEN GONZÁLEZ, LUCELIA LABRADOR ESPINOSA, NIDIA LAMILLA DE MOSQUERA, NATIVIDAD LARA LUGO, BELLAMIRA LARA NINCO, PATRICIA DEL PILAR LARA RODRÍGUEZ, SANDRA LILIANA LARA RODRÍGUEZ, MARÍA AURORA LEÓN, MARÍA DELICIA LEÓN PENCUE, MARÍA LIDIA LEÓN PENCUE, AURORA LIZARAZO DÍAZ, MARÍA OLGA LÓPEZ CHAUX, RUBÉN LÓPEZ PERALTA, MARÍA GILMA LÓPEZ PERALTA, FABIOLA LOSADA CADERÓN, RAFAEL LOSADA ORTIZ, FLOR MARÍA LOZANO DE LOZANO, MARÍA DEL TRÁNSITO LOZANO DE SÁNCHEZ, MERCEDES LLANOS, RAFAEL MANCHOLA FIERRO, FABIO MANRIQUE ORTIZ, ROSA TULIA MARROQUÍN DE CRUZ, HERMÓGENES MARROQUÍN NINCO, LUIS CARLOS MARROQUÍN VALÁSQUEZ, ESPERANZA MARTÍNEZ, ONÍAS MÁSMELA TORRES, YESID MEDINA CARDOZO, ALFREDO MEDINA VIDARTE, GLORIA MARÍA MEJÍA RUBIANO, IRENE MENDEZ DE BRAVO, BLANCA FLORA MENDEZ MEDINA, RAFAEL MENDEZ MOTTA, RODOLFO MENZA, [JOSÉ ANTONIO] MOLANO CHARRY, ROSA TULIA MOLINA DE IBAÑEZ, AURORA MOLINA, SIXTA TULIA MONJE, MYRIAM MONO LOSADA, AGRIPINA MONO QUINTERO, JAVIER MONROY ZÚÑIGA, ROSALBA MONTEALEGRE, JOSÉ NEL MONTENEGRO CUELLAR, RAFAEL DESIDERIO MORA BETANCOURT, FLOR MARÍA MORENO DE RAMOS, LUZ MABEL MOSQUERA BENITEZ, VALDIRY MOSQUERA BENITEZ, ANA ISABEL MOSQUERA BENITEZ, BERTHA MOSQUERA DE RAMÍREZ, IGNACIO MOSQUERA DÍAZ, ORLANDO MOSQUERA GONZÁLEZ, JESÚS DAVID MOSQUERA MOSQUERA, JOSÉ JOAQUÍN MOSQUERA SÁNCHEZ, FARID MOTTA RUBIANO, PEDRO MUÑOZ ROJAS, MARÍA ELVIRA NARVÁEZ DE MORA, GLADIS NARVÁEZ LEURO, MARTHA LUCÍA NARVÁEZ LEURO, JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ TAPIA, GRACIELA NINCO JACOBO, MARTHA LUCIA NIÑO ROJAS, MAURICIO NOVOA, MARIO OCAMPO RAMÍREZ, MERCEDES ORTIZ, JACQUELINE OSSA CAVIEDES, MARÍA LUZ DARY OSSA CAVIEDES, ÁNGEL ALBERTO OVIEDO, ORFELINA OVIEDO, AGUSTINA OVIEDO DE BAUTISTA, CARLOS PACHECO, ZOILA PADILLA TAO, GLORÍA INÉZ PARRA DÍAZ, LUIS CARLOS PATIÑO, MERY PENAGOS NIZO, GLORÍA PERDOMO, MARÍA ELENA PERDOMO, ANA ROSA PERDOMO, CRISTOBALINA PERDOMO DE CONDE, LILIA PERDOMO, HERMINIA PERDOMO DE FRANCO, MARÍA ELENA PERDOMO DE TRUJILLO, NURY PERDOMO DE VARGAS, ANIBAL PERDOMO MORENO, MARISELA PERDOMO VARGAS, MARÍA DE JESÚS PEREZ DE CANO, CLEMENTINA PINZÓN LÓPEZ, AURA MARÍA PINZÓN LÓPEZ, INÉZ POLANÍA POVEDA, ELÍAS QUIMBAYA ESCOBAR, RAFAEL QUINAYÁS INCHIMÁ, MERY RAMÍREZ ARCE, ANA MARÍA RAMÍREZ CHANTRE, ARACELLY RAMÍREZ DE AGUDELO, MARIELA RAMÍREZ DE BALLESTEROS, JUDITH RAMÍREZ DE TRUJILLO, SOLEDAD RAMÍREZ LOSADA, MICAELINA ARCELIA RAMÍREZ SIERRA, JAIRO RAMÍREZ ZAPATA, OLGA LUCÍA RAMOS, ADRIANO RAMOS CRUZ, MIGUEL ÁNGEL REYES PERDOMO, MARÍA SILVIA RICARDO DE LA TORRE, FIDEL RIOS LOSADA, GUSTAVO RIVAS CAMACHO, BENJAMÍN RIVERA, GLORÍA MARÍA RODRÍGUEZ, ULДАРICO RODRÍGUEZ, STELLA RODRÍGUEZ CASTRO,



BERTHA RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ, MARÍA AURORA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, BELLANIRA RODRÍGUEZ HERRERA, DIOSELINA ROJAS CAMARGO, MARCOS FIDEL ROJAS QUIMBAYA, MARÍA INÉS ROJAS ROJAS, CAMPO ELÍAS RUBIANO CHALA, NIEVES RUBIANO DE MOTTA, ROSALBA SALAZAR, ALBA LUZ SAMBONÍ DE PARRA, MATILDE SÁNCHEZ DE MEDINA, MARÍA LUZ HÉLIDA SÁNCHEZ DE TRUJILLO, JOSEFINA SÁNCHEZ DÍAZ, DORA EDID SÁNCHEZ DÍAZ, CECILIA SÁNCHEZ POVEDA, BLANCA SÁNCHEZ RAMÍREZ, CECILIA SANDOVAL, LUZ MERY SANDOVAL, FRANCISCO ANTONIO SANTANILLA RAMÓN, ÁNGEL MARÍA SILVA PALENCIA, MARÍA DELCY SILVA QUINTERO, ROBERTO SILVA RIVERA, LEONOR SILVA DE TOVAR, GERARDO SOLANO PERDOMO, ANA SOFÍA SOLER DE CÓRDOBA, OTONIEL SOTO BONILLA, AMIRA SOTO DE LACHE, TERESA SUÁREZ CRUZ, LUIS ARTURO SUPELANO, BLANCA LIGIA TABLA MADROÑERO, LAURENCIA TIQUE BOTACHE, MIGUEL ANTONIO TOLE LOZANO, ALFONSO TORRES, HIPÓLITO TORRES, CARLOS EDUARDO TORRES CHALA, MARÍA MÉLIDA TORRES CHALA, LUISA RITA TOVAR DE QUESADA, LAURA INÉS TOVAR BONILLA, MARÍA NINFA TOBAR CORTÉS, JOSÉ ELÍAS TOVAR ESPINOSA, AMPARO TOVAR GARCÍA, MARÍA INÉS TOVAR LOSADA, JOSÉ MANUEL TOVAR NUÑEZ, CELIANO TRUJILLO, CARMEN DORIS TRUJILLO GALINDO, CARMEN TRUJILLO CORTÉS, MARÍA STELLA TRUJILLO DE LOSADA, MIRIAM TRUJILLO MORALES, OLGA TRUJILLO MORALES, ALEXANDER TRUJILLO RAMÍREZ, AIDEÉ URIBE, YOLANDA URIBE, ANA RUTH VANEGAS MOLINA, ALIDA VARGAS CASTRO, ROSA VIRGINIA VARGAS, ELVIA MARÍA VARGAS DE RODRÍGUEZ, FÉLIX MARÍA VARGAS GARZÓN, OLEGARIO VARGAS MEJÍA, GLORIA VARGAS SÁNCHEZ, LEONOR VARGAS SÁNCHEZ, FABIOLA VARGAS TOLEDO, MIRIAM VARGAS URIBE, CARMEN VELANDIA BALLESTEROS, HERMELINA VIDAL DE RAMOS, FIDEL ANTONIO YATE LASSO, ULISES YUSUNGUAIRA SILVA, ALBERTO ZAPATA GUTIERREZ, MARÍA NUVIA ZÚÑIGA ÁLVAREZ, HENRY BARRERO, MARÍA DEL SOCORRO BOLAÑOS, ROGELIO CALIMÁN MANRIQUE, LUCILA CAMARGO DE MEJÍA, LUCILA CÁRDENAS DE MOSQUERA, JOSÉ ENRIQUE CARVAJAL TAMAYO, LUZ HAZDED CARRILLO NUÑEZ, OLGA CECILIA CASILIMA, LUZ NELLY CASILIMA, ALICIA CÉLIS DE GUZMÁN, JOSÉ MILLER COLLAZOS ALARCÓN, CELMIRA CRUZ DE ORTIZ, DEICY CRUZ RODRÍGUEZ, PABLO CUENCA BAHAMÓN, AMANDA DELGADO GARZÓN, MARÍA EVERLY DELGADO GARZÓN, TERESA GARCÍA, JESÚS GARCÍA DE MARTÍNEZ, JOAQUÍN GONZÁLEZ LUGO, SOLEDAD GONZALEZ QUIZA, MARÍA ELCIRA DE JESÚS GUZMÁN, ERMIDES HERNÁNDEZ BARRIOS, ADELA HERRERA, JOSELITO IBAÑEZ FLOREZ, ESMILDA IBARRA GARCÍA, SEVERIANO LADINO, PATRICIA LOSADA IBARRA, CARLOS ENRIQUE LOZANO TRUJILLO, ERNESTO MANRIQUE, CENEN MARTÍNEZ ROLDÁN, WILSON MARTÍNEZ VARGAS, ELVIGIA MEDINA SOTO, MILENA MEJÍA CAMARGO, REINALDO MENDEZ, MARÍA GENOVEVA MINA MONTENEGRO, MARÍA OLIVA MOLANO SÁNCHEZ, MIGUEL MORALES TOCARA en nombre propio y en representación de su hijo menor FAIBER MORALES CALDERÓN, JAIRO MOYA, NATIVIDAD ORDÓÑEZ, CRUZ ALBA ORDÓÑEZ DE GARCÍA, LUIS ENRIQUE ORTIZ GUTIERREZ, PABLO EMILIO ORTIZ RODRÍGUEZ, MARÍA NANCY PALMA, PEDRO PABLO PANTOJA CABRERA, AMIRA PENAGOS DE CARDOZO, MARLENY PERDMO DE ROJAS, HERNANDO PERDOMO PERDOMO, HUMBERTO PEREZ MORA, WILLIAM PEREZ SÁNCHEZ, CARLOS ALBERTO PEREZ SÁNCHEZ, MARTHA INÉS RAMÍREZ CANTE, JOSÉ JOAQUÍN RIVERA RAMÍREZ, JOSÉ ARQUÍMEDES RODRÍGUEZ, GABRIELA RODRÍGUEZ GARZÓN, LUZ MIRYAM RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, BERTHA SOFÍA ROJAS DE RAMÍREZ, JOSÉ DOMINGO SANTANA, MAGDALENA SUÁREZ ORDÓÑEZ, ÁLVARO TOVAR ESPINOSA, DIMAS TRUJILLO BUSTOS, EDGAR TRUJILLO OLIVEROS, TRINIDAD VALDERRAMA DE ORTIZ, ROSALBA VERA DE SÁNCHEZ, JOSÉ GERARDO VIDARTE CLAROS, BEATRIZ ELENA ZAMBRANO DE CALDERÓN, y CONSUELO ZAPATA CASILIMA.



SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, se condena al MUNICIPIO DE NEIVA a pagar a título de indemnización total e integral los siguientes valores expresados en pesos Colombianos.

DEMANDANTE	Valor del Daño Material (Lucro cesante)	Valor del Daño Moral	Valor Total de la indemnización
RAMIRO ABELLA PLAZA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA DEL CARMEN ALVAREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ANATILIA ARCINIEGAS GÓMEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
REINALDO ARIAS CARVAJAL	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DELFINA ARIAS DE CHARRY	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS ALFIDIO ARIAS QUESADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GEORGINA ARIAS DE RAMOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
REINALDO ARIAS SANTOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SANDRA PATIRICIA ARTEAGA CAMPOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LASTENIA ARTEAGA vda. DE HERRERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA EUGENIA ARTUNDUAGA MARROQUÍN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JESÚS ARTUNDUAGA LLANOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GUSTAVO ÁVILA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
TOBÍAS AVILEZ GONZÁLEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUCRECIA BASTIDAS ORTIGOZA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANA MERCEDES BAUTISTA DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ARCELIA BENÍTEZ MORALES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSA BENÍTEZ DE CAVIEDES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



JUDITH BOHÓRQUEZ RAMÍREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ELCIRA BONILLA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALCIBÍADES CABRERA MOSQUERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
VICENTE CAICEDO PINO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FAUSTO CALDERÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANARCILA CAMACHO COLLAZOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GRISELDA CAMARGO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NERY CAMPOS SALCEDO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALICIA CÁRDENAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LIGIA CÁRDENAS GONZÁLEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GUILLERMINA CASTRO MEDINA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CELMIRA CASTRO TORRES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RAIMUNDA CAVIEDES MURCIA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
EVANGELINA CEBALLES CORREA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FRANCISCO JAVIER COLLAZOS EPIA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JORGE ELIÉCER CONDE IPUZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GUSTAVO CONTRERAS SUÁREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA IDALY CONTRERAS SUÁREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ISAAC CÓRDOBA CÓRDOBA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ELÍAS CÓRDOBA CÓRDOBA,	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LEONEL CÓRDOBA HERRÁN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



RAMIRO CÓRDOBA HERRÁN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARIO CÓRDOBA SOLER	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ILDA MARÍA CÓRDOBA DE T.	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALBA CORTÉS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CRISTÓBAL CORTÉS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DIVÁN CRUZ MARROQUÍN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ORFALI MARÍA CUADRADO DE G.	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BEATRIZ CUELLAR	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MYRIAM CUELLAR DE ARIAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANARCILA CUELLAR DE SAMBONÍ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ERASMO CUELLAR LOSADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
EDGAR CUELLAR VALENZUELA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GLORÍA CUELLAR VALENZUELA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARCOS CUENCA CUENCA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
INOCENCIO CULMA PIMENTEL	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CARMEN CHACÓN CARDOZO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
VICENTE CHACÓN CARDOZO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NIRZA CHAPARRAL	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CÉLIMO CHARRY ARIAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DAGOBERTO CHARRY ARIAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SEVERIANO CHARRY ARIAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MANUEL CHARRY ARIAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NELLY CHARRY DE SANCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



EVARISTO CHARRY OLAYA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LEONTE CHAUX TOVAR	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DAGOBERTO CHÁVARRO OLAYA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BISMARCK DELGADO DE HUEGE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS CARLOS DELGADO ZABALA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
VICTOR DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARLENY DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RAQUEL DÍAZ DE MOSQUERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS HENRY DÍAZ GUTIERREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA DEL CARMEN DÍAZ MARTÍNEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JESÚS REYNALDO DURÁN MORENO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JESÚS ANTONIO ESCOBAR MORENO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CUSTODIA ESPINOSA DE MEJÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ MARÍA ESPINOSA POLANÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JAIRO FIERRO ACOSTA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
PEDRO MARÍA FIERRO VALENCIA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ANTONIA GARCÍA DE JARAMILLO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA NUBIA GARZÓN HERNÁNDEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUCY GASCA PALENCIA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FLOR MARINA GASPAR DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUZ MIRIA GÓMEZ SUÁREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARIELA GONZÁLEZ MESA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



OTAÍN GONZÁLEZ CAVIEDES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DORIS GONZÁLEZ CHARRY	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RUBELIA GONZÁLEZ PIMENTEL	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
VISITACIÓN GUERRERO GUTIERREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LEOVIGILDO GUERRERO CORREDOR	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
EFRAÍN GUTIERREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
INÉS GUTIERREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AMPARO GUTIERREZ DE ARENAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
EVELIA GUTIERREZ DE DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSANA GUTIERREZ LOSADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GUILLERMO GUTIERREZ SILVA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SALOMÓN HERNÁNDEZ BARRIOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AURORRA HERNÁNDEZ BARRIOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JORGE ARTURO HERNÁNDEZ CAMPOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MIGUEL ÁNGEL HERRERA PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AURITA HERRERA PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SALOMÓN HERRERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ARCADIO HERRERA ARBOLEDA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS ORLANDO HORTA VARGAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALBERTO IPUZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MAYERLI IPUZ PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



MARCELIANO JARA MEDINA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA NUBIA JAVELA CADENA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
EMMA JAVELA CADENA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DORIS JOVEN DE AROCA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AGUSTÍN JOVEN GONZÁLEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUCELIA LABRADOR ESPINOSA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NIDIA LAMILLA DE MOSQUERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NATIVIDAD LARA LUGO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BELLAMIRA LARA NINCO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
PATRICIA DEL PILAR LARA RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SANDRA LILIANA LARA RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA AURORA LEÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA DELICIA LEÓN PENCUE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA LIDIA LEÓN PENCUE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AURORA LISARAZO DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA OLGA LÓPEZ CHAUX	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RUBÉN LÓPEZ PERALTA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA GILMA LÓPEZ PERALTA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FABIOLA LOSADA CADERÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RAFAEL LOSADA ORTIZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FLOR MARÍA LOZADO DE LOZADO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA DEL TRÁNSITO LOZADO DE SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MERCEDES LLANOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



RAFAEL MANCHOLA FIERRO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FABIO MANRIQUE ORTIZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSA TULIA MARROQUÍN DE CRUZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
HERMÓGENES MARROQUÍN NINCO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS CARLOS MARROQUÍN VALÁSQUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ESPERANZA MARTÍNEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ONÍAS MÁSMELA TORRES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
YESID MEDINA CARDOZO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALFREDO MEDINA VIDARTE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GLORIA MARÍA MEJÍA RUBIANO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
IRENE MENDEZ DE BRAVO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BLANCA FLORA MENDEZ MEDINA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RAFAEL MENDEZ MOTTA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RODOLFO MENZA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ ANTONIO MOLANO CHARRY	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSA TULIA MOLINA DE IBAÑEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AURORA MOLINA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SIXTA TULIA MONJE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MYRIAM MONO LOSADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AGRIPINA MONO QUINTERO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JAVIER MONROY ZÚÑIGA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSALBA MONTEALEGRE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ NEL MONTENEGRO CUELLAR	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



RAFAEL DESIDERIO MORA BETANCOURT	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FLOR MARÍA MORENO DE RAMOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUZ MABEL MOSQUERA BENITEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
VALDIRY MOSQUERA BENITEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANA ISABEL MOSQUERA BENITEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BERTHA MOSQUERA DE RAMÍREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
IGNACIO MOSQUERA DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ORLANDO MOSQUERA GONZÁLEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JESÚS DAVID MOSQUERA MOSQUERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ JOAQUÍN MOSQUERA SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FARID MOTTA RUBIANO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
PEDRO MUÑOZ ROJAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ELVIA NARVÁEZ DE MORA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GLADIS NARVÁEZ LEURO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARTHA LUCÍA NARVÁEZ LEURO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ TAPIA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GRACIELA NINCO JACOBO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARTHA LUCIA NIÑO ROJAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MAURICIO NOVOA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARIO OCAMPO RAMÍREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MERCEDES ORTIZ,	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



JACQUELINE OSSA CAVIEDES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA LUZ DARY OSSA CAVIEDES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ÁNGEL ALBERTO OVIDO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ORFELINA OVIDO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AGUSTINA OVIDO DE BAUTISTA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CARLOS PACHECO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ZOILA PADILLA TAO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS CARLOS PATIÑO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GLORÍA INÉS PARRA DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MERY PENAGOS NIZO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GLORÍA PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ELENA PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANA ROSA PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CRISTOBALINA PERDOMO DE CONDE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LILIA PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
HERMINIA PERDOMO DE FRANCO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ELENA PERDOMO DE TRUJILLO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NURY PERDOMO DE VARGAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANIBAL PERDOMO MORENO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARISELA PERDOMO VARGAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA DE JESÚS PEREZ DE CANO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AURA MARÍA PINZÓN LÓPEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
INÉS POLANÍA POVEDA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



ELÍAS QUIMBAYA ESCOBAR	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
RAFAEL QUINAYÁS INCHIMA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MERY RAMIREZ ARCE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANA MARÍA RAMÍREZ CHANTRE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ARACELLY RAMÍREZ DE AGUDELO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARIELA RAMÍREZ DE BALLESTEROS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JUDITH RAMÍREZ DE TRUJILLO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SOLEDAD RAMÍREZ LOSADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MICAELINA ARCELIA RAMÍREZ SIERRA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JAIRO RAMÍREZ ZAPATA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
OLGA LUCÍA RAMOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ADRIANO RAMOS CRUZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MIGUEL ÁNGEL REYES PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA SILVIA RICARDO DE LA TORRE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FIDEL RIOS LOSADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GUSTAVO RIVAS CAMACHO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BENJAMÍN RIVERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GLORÍA MARÍA RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ULDARICO RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
STELLA RODRÍGUEZ CASTRO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BERTHA RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA AURORA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



BELLANIRA RODRÍGUEZ HERRERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DIOSELINA ROJAS CAMARGO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARCOS FIDEL ROJAS QUIMBAYA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA INÉS ROJAS ROJAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CAMPO ELÍAS RUBIANO CHALA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NIEVES RUBIANO DE MOTTA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSALBA SALAZAR	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALBA LUZ SAMBONÍ DE PARRA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MATILDE SÁNCHEZ DE MEDINA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA LUZ HÉLIDA SÁNCHEZ DE TRUJILLO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSEFINA SÁNCHEZ DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DORA EDID SÁNCHEZ DÍAZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CECILIA SÁNCHEZ POVEDA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BLANCA SÁNCHEZ RAMÍREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CECILIA SANDOVAL	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUZ MERY SANDOVAL	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FRANCISCO ANTONIO SANTANILLA RAMÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ÁNGEL MARÍA SILVA PALENCIA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CARMEN TRUJILLO CORTÉS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA STELLA TRUJILLO DE LOSADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MIRIAM TRUJILLO MORALES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



OLGA TRUJILLO MORALES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALEXANDER TRUJILLO RAMÍREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AIDEÉ URIBE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
YOLANDA URIBE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ANA RUTH VANEGAS MOLINA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALIDA VARGAS CASTRO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSA VIRGINIA VARGAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ELVIA MARÍA VARGAS DE RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FÉLIX MARÍA VARGAS GARZÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
OLEGARIO VARGAS MEJÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GLORIA VARGAS SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LEONOR VARGAS SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FABIOLA VARGAS TOLEDO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MIRIAM VARGAS URIBE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CARMEN VELANDIA BALLESTEROS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
HERMELINA VIDAL DE RAMOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FIDEL ANTONIO YATE LASSO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ULISES YUSUNGUAIRA SILVA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALBERTO ZAPATA GUTIERREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA NUVIA ZÚÑIGA ÁLVAREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA DEICY SILVA QUINTERO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROBERTO SILVA RIVERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LEONOR SILVA DE TOVAR	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GERARDO SOLANO PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



ANA SOFÍA SOLER DE CÓRDOBA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
OTONIEL SOTO BONILLA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AMIRA SOTO DE LACHE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
TERESA SUÁREZ CRUZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS ARTURO SUPELANO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BLANCA LIGIA TABLA MADROÑERO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LAURENCIA TIQUE BOTACHE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MIGUEL ANTONIO TOLE LOZANO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALFONSO TORRES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
HIPÓLITO TORRES	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CARLOS EDUARDO TORRES CHALA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA MÉLIDA TORRES CHALA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUISA RITA TOVAR DE QUESADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LAURA INÉS TOVAR BONILLA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA NINFA TOBAR CORTÉS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ ELÍAS TOVAR ESPINOSA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AMPARO TOVAR GARCÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA INÉS TOVAR LOSADA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ MANUEL TOVAR NUÑEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CELIANO TRUJILLO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
HENRY BARRERO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA DEL SOCORRO BOLAÑOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROGELIO CALIMÁN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



LUCILA CAMARGO DE MEJÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUCILA CÁRDENAS DE MOSQUERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ ENRIQUE CARVAJAL TAMAYO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUZ HASDED CARRILLO NÚÑEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
OLGA CECILIA CASILIMA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUZ NELLY CASILIMA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ALICIA CÉLIS DE GUZMÁN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ MILLER COLLAZOS ALARCÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CELMIRA CRUZ DE ORTIZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DEICY CRUZ RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
PABLO CUENCA BAHAMÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
AMANDA DELGADO GARZÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA EVERLY DELGADO GARZÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
TERESA GARCÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JESÚS GARCÍA DE MARTÍNEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOAQUÍN GONZÁLEZ LUGO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA ELCIRA DE JESÚS GUZMÁN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ERMIDES HERNÁNDEZ BARRIOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ADELA HERRERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSELITO IBAÑEZ FLOREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ESMILDA IBARRA GARCÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SEVERIANO LADINO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ARSECIO IPUZ CUENCA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



PATRICIA LOSADA IBARRA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CARLOS ENRIQUE LOZANO TRUJILLO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ERNESTO MANRIQUE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CENEN MARTÍNEZ ROLDÁN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
WILSON MARTÍNEZ VARGAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ELVIGIA MEDINA SOTO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MILENA MEJÍA CAMARGO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
REINALDO MÉNDEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA GENOVEVA MINA MONTENEGRO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA OLIVA MOLANO SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
FAIBER MORALES CALDERÓN (menor) Representado por MIGUEL MORALES TOCARA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MIGUEL MORALES TOCARA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JAIRO MOYA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
NATIVIDAD ORDÓÑEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CRUZ ALBA ORDÓÑEZ DE GARCÍA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUIS ENRIQUE ORTIZ GUTIERREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
PABLO EMILIO ORTIZ RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARÍA NANCY PALMA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
PEDRO PABLO PANTOJA CABRERA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



AMIRA PENAGOS DE CARDOZO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARLENY PERDOMO DE ROJAS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
HERNANDO PERDOMO PERDOMO	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
HUMBERTO PEREZ MORA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
WILLIAM PEREZ SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CARLOS ALBERTO PEREZ SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MARTHA INÉS RAMÍREZ CANTE	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ JOAQUÍN RIVERA RAMÍREZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
GABRIELA RODRÍGUEZ GARZÓN	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ ARQUÍMEDES RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
LUZ MIRYAM RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
BÉRTHA SOFÍA ROJAS DE RAMÍREZ,	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
JOSÉ DOMINGO SANTANA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
MAGDALENA SUÁREZ ORDÓÑEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ÁLVARO TOVAR ESPINOSA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
DIMAS TRUJILLO BUSTOS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
EDGAR TRUJILLO OLIVEROS	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
TRINIDAD VALDERRAMA DE ORTIZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
ROSALBA VERA DE SÁNCHEZ	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
CONSUELO ZAPATA CASILIMA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70
SOLEDAD GONZÁLEZ QUIZA	\$1.737.722.70	\$1.660.000.00	\$3.397.722.70



BEATRIZ ELENA ZAMBRANO DE CALDERÓN	Sin derecho	\$1.660.000.00	\$1.660.000.00
JOSÉ GERARDO VIDARTE CLAROS	Sin derecho	\$1.660.000.00	\$1.660.000.00
CLEMENTINA PINZÓN LÓPEZ	Sin derecho	\$1.660.000.00	\$1.660.000.00
DORA LILIA CAJAS CAJAS	Sin derecho	\$1.660.000.00	\$1.660.000.00
CARMEN DORIS TRUJILLO GALINDO	Sin derecho	\$1.660.000.00	\$1.660.000.00

TERCERO: Denegar las pretensiones por perjuicios materiales respecto de Beatriz Elena Zambrano de Calderón, José Gerardo Vidarte Claros, Clementina Pinzón López, Dora Lilia Cajas Cajas y Carmen Doris Trujillo Galindo.

CUARTO: Denegar las demás pretensiones de la demanda".

ANTECEDENTES

1. La demanda

Fue presentada en ejercicio de la acción de reparación directa, de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el 14 de mayo de 1999² mediante apoderado judicial por Ramiro Abella Plaza, María del Carmen Álvarez, María Anatalia Arciniegas Gómez, Reinaldo Arias Carvajal, Delfina Arias de Charry, Luis Alfidio Arias Quesada, Georgina Arias de Ramos, Reinaldo Arias Santos, Sandra Patricia Arteaga Campos, Lastenia Arteaga vda. de Herrera, María Eugenia Artunduaga Marroquín, Jesús Artunduaga Llanos, Gustavo Ávila, Tobías Avilez González, Lucrecia Bastidas Ortigoza, Ana Mercedes Bautista Díaz, María Arcelia Benítez Morales, Rosa Benítez de Caviedes, Judith Bohórquez Ramírez, María Elcira Bonilla, Alcibiades Cabrera Mosquera, Vicente Caicedo Pino, Dora Lilia Cajas

² Fls. 363 – 457 del C.1 Ppal.



Cajas, Fausto Calderón, Anarcila Camacho Collazos, Griselda Camargo, Nery Campos Salcedo, Alicia Cárdenas, Ligia Cárdenas González, Guillermina Castro Medina, Celmira Castro Torres, Raimunda Caviedes Murcia, Evangelina Ceballes Correa, Francisco Javier Collazos Epia, Jorge Eliécer Conde Ipuz, Gustavo Contreras Suárez, María Idaly Contreras Suárez, Isaac Córdoba Córdoba, Elías Córdoba Córdoba, Leonel Córdoba Herrán, Ramiro Córdoba Herrán, Mario Córdoba Soler, Ilda María Córdoba de Trujillo, Alba Cortés, Cristóbal Cortés, Diván Cruz Marroquín, Orfali María Cuadrado de García, Beatriz Cuellar, Myriam Cuellar de Arias, Anarcila Cuellar de Samboní, Erasmo Cuellar Losada, Edgar Cuellar Valenzuela, Gloria Cuellar Valenzuela, Marcos Cuenca Cuenca, Inocencio Culma Pementel, Carmen Chacón Cardozo, Vicente Chacón Cardozo, Nirza Chaparral, Célamo Charry Arias, Dagoberto Charry Arias, Severiano Charry Arias, Manuel Charry Arias, Nelly Charry de Sánchez, Evaristo Charry Olaya, Leonte Chaux Tovar, Dagoberto Chavarro Olaya, Bismar Delgado de Huege, Luis Carlos Delgado Zabala, Víctor Díaz, Marleny Díaz, Raquel Díaz de Mosquera, Luis Henry Díaz Gutiérrez, María del Carmen Díaz Martínez, Jesús Reynaldo Durán Moreno, Jesús Antonio Escobar Moreno, Custodia Espinosa de Mejía, José María Espinosa Polanía, Jairo Fierro Acosta, Pedro María Fierro Valencia, María Antonia García de Jaramillo, María Nubia Garzón Hernández, Lucy Gasca Palencia, Flor Marina Gaspar Díaz, Luz Miria Gómez Suárez, Mariela González Mesa, Otáin González Caviedes, Doris González Charry, Rubelia González Pimentel, Soledad González Quiza, Visitación Guerrero Gutiérrez, Leovigildo Guerrero Corredor, Efraín Gutiérrez, Inés Gutiérrez, Amparo Gutiérrez de Arenas, Evelia Gutiérrez de Díaz, Rosana Gutiérrez Losada, Guillermo Gutiérrez Silva, Salomón Hernández Barrios, Aurora Hernández Barrios, Jorge Arturo Hernández Campos, Miguel Ángel Herrera Perdomo, Aurita Herrera Perdomo, Salomón Herrera, Arcadio Herrera Arboleda, Luis Orlando Horta Vargas, Alberto Ipuz, Arcesio Ipuz Cuenca, Mayerli Ipuz Perdomo, Marceliano Jara Medina, María Nubia Javela Cadena, Emma Javela Cadena, Doris Joven de Aroca, Agustín Joven González, Lucelia Labrador Espinosa, Nidia Lamilla de Mosquera, Natividad Lara Lugo, Bellamira Lara Ninco, Patricia del Pilar Lara Rodríguez, Sandra Lilibiana Lara Rodríguez, María Aurora León, María Delicia León Pencue, María Lidia León Pencue, Aurora Lizarazo Díaz, María Olga López Chaux, Rubén López Peralta, María Gilma López Peralta, Fabiola Losada Caderón, Rafael Losada Ortiz, Flor María Lozado de Lozado, María del Tránsito Lozado de Sánchez, Mercedes Llanos, Rafael Manchola Fierro, Fabio Manrique Ortiz, Rosa Tulia Marroquín de Cruz, Hermógenes Marroquín Ninco, Luis Carlos Marroquín Valásquez, Esperanza



Martínez, Onías Másmela Torres, Yesid Medina Cardozo, Alfredo Medina Vidarte, Gloria María Mejía Rubiano, Irene Méndez de Bravo, Blanca Flora Méndez Medina, Rafael Méndez Motta, Rodolfo Menza, José Antonio Molano Charry, Rosa Tulia Molina de Ibáñez, Aurora Molina, Sixta Tulia Monje, Myriam Mono Losada, Agripina Mono Quintero, Javier Monroy Zúñiga, Rosalba Montealegre, José Nel Montenegro Cuellar, Rafael Desiderio Mora Betancourt, Flor María Moreno de Ramos, Luz Mabel Mosquera Benitez, Valdiry Mosquera Benitez, Ana Isabel Mosquera Benitez, Bertha Mosquera de Ramírez, Ignacio Mosquera Díaz, Orlando Mosquera González, Jesús David Mosquera Mosquera, José Joaquín Mosquera Sánchez, Farith Motta Rubiano, Pedro Muñoz Rojas, María Elvira Narváez de Mora, Gladis Narváez Leuro, Martha Lucía Narváez Leuro, José Ignacio Narváez Tapia, Graciela Ninco Jacobo, Martha Lucia Niño Rojas, Mauricio Novoa, Mario Ocampo Ramírez, Mercedes Ortiz, Jacqueline Ossa Caviedes, María Luz Dary Ossa Caviedes, Ángel Alberto Oviedo, Orfelina Oviedo, Agustina Oviedo de Bautista, Carlos Pacheco, Zoila Padilla Tao, Gloria Inés Parra Díaz, Luis Carlos Patiño, Mery Penagos Nizo, Gloria Perdomo, María Elena Perdomo, Ana Rosa Perdomo, Cristobalina Perdomo de Conde, Lilia Perdomo, Herminia Perdomo de Franco, María Elena Perdomo de Trujillo, Nury Perdomo de Vargas, Anibal Perdomo Moreno, Marisela Perdomo Vargas, María de Jesús Perez de Cano, Clementina Pinzón López, Aura María Pinzón López, Inés Polanía Poveda, Elías Quimbaya Escobar, Rafael Quinayás Inchima, Mery Ramirez Arce, Ana María Ramírez Chantre, Aracelly Ramírez de Agudelo, Mariela Ramírez de Ballesteros, Judith Ramírez de Trujillo, Soledad Ramírez Losada, Micaelina Arcelia Ramírez Sierra, Jairo Ramírez Zapata, Olga Lucía Ramos, Adriano Ramos Cruz, Miguel Ángel Reyes Perdomo, María Silvia Ricardo de de la Torre, Fidel Rios Losada, Gustavo Rivas Camacho, Benjamín Rivera, Gloria María Rodríguez, Uldarico Rodríguez, Stella Rodríguez Castro, Bertha Rodríguez de Ramírez, María Aurora Rodríguez Hernández, Bellanira Rodríguez Herrera, Dioselina Rojas Camargo, Marcos Fidel Rojas Quimbaya, María Inés Rojas Rojas, Campo Elías Rubiano Chala, Nieves Rubiano de Motta, Rosalba Salazar, Alba Luz Samboní de Parra, Matilde Sánchez de Medina, María Luz Héliida Sánchez de Trujillo, Josefina Sánchez Díaz, Dora Edid Sánchez Díaz, Cecilia Sánchez Poveda, Blanca Sánchez Ramírez, Cecilia Sandoval, Luz Mery Sandoval, Francisco Antonio Santanilla Ramón, Ángel María Silva Palencia, María Delcy Silva Quintero, Roberto Silva Rivera, Leonor Silva de Tovar, Gerardo Solano Perdomo, Ana Sofía Soler de Córdoba, Otoniel Soto Bonilla, Amira Soto de Lache, Teresa Suárez Cruz, Luis Arturo Supelano, Blanca Ligia Tabla Madroñero, Laurencia Tique Botache, Miguel



Antonio Tole Lozano, Alfonso Torres, Hipólito Torres, Carlos Eduardo Torres Chala, María Mélida Torres Chala, Luisa Rita Tovar de Quesada, Laura Inés Tovar Bonilla, María Ninfa Tobar Cortés, José Elías Tovar Espinosa, Amparo Tovar García, María Inés Tovar Losada, José Manuel Tovar Nuñez, Celiano Trujillo, Carmen Doris Trujillo Galindo, Carmen Trujillo Cortés, María Stella Trujillo de Losada, Miriam Trujillo Morales, Olga Trujillo Morales, Alexander Trujillo Ramírez, Aidée Uribe, Yolanda Uribe, Ana Ruth Vanegas Molina, Alida Vargas Castro, Rosa Virginia Díaz de Vargas, Elvia María Vargas de Rodríguez, Félix María Vargas Garzón, Olegario Vargas Mejía, Gloria Vargas Sánchez, Leonor Vargas Sánchez, Fabiola Vargas Toledo, Miriam Vargas Uribe, Carmen Velandia Ballesteros, Hermelina Vidal de Ramos, Fidel Antonio Yate Lasso, Ulises Yusunguaira Silva, Alberto Zapata Gutiérrez, María Nuvia Zúñiga Álvarez, Henry Barrero, María del Socorro Bolaños, Rogelio Calimán Manrique, Lucila Camargo de Mejía, Lucila Cárdenas de Mosquera, José Enrique Carvajal Tamayo, Luz Hazded Carrillo Nuñez, Olga Cecilia Casilima, Luz Nelly Casilima, Alicia Célis de Guzmán, José Miller Collazos Alarcón, Celmira Cruz de Ortíz, Deicy Cruz Rodríguez, Pablo Cuenca Bahamón, Marcos Cuenca Cuenca, Amanda Delgado Garzón, María Everly Delgado Garzón, Teresa García, Jesús García de Martínez, Joaquín González Lugo, Soledad González Quiza, María Elcira de Jesús Guzmán, Ermides Hernández Barrios, Adela Herrera, Joselito Ibañez Florez, Esmilda Ibarra García, Arcesio Ipuz Cuenca, Severiano Ladino, Patricia Losada Ibarra, Carlos Enrique Lozano Trujillo, Ernesto Manrique, Cenén Martínez Roldán, Wilson Martínez Vargas, Elvigia Medina Soto, Milena Mejía Camargo, Reinaldo Méndez, María Genoveva Mina Montenegro, María Oliva Molano Sánchez, Faiber Morales Calderón, Miguel Morales Tocora, Jairo Moya, Natividad Ordóñez, Cruz Alba Ordóñez de García, Luis Enrique Ortíz Gutiérrez, Pablo Emilio Ortíz Rodríguez, Carlos Pacheco, María Nancy Palma, Pedro Pablo Pantoja Cabrera, Amira Penagos de Cardozo, Marleny Perdomo de Rojas, Hernando Perdomo Perdomo, Humberto Perez Mora, William Pérez Sánchez, Carlos Alberto Pérez Sánchez, Martha Inés Ramírez Cante, Micaelina Arcelia Ramírez Sierra, José Joaquín Rivera Ramírez, José Arquímedes Rodríguez, Gabriela Rodríguez Garzón, Luz Miryam Rodríguez Rodríguez, Bertha Sofía Rojas de Ramírez, Marcos Fidel Rojas Quimbaya, José Domingo Santana, Magdalena Suárez Ordóñez, Álvaro Tovar Espinosa, Dimas Trujillo Bustos, Edgar Trujillo Oliveros, Trinidad Valderrama de Ortiz, Alida Vargas, Rosalba Vera de Sánchez, José Gerardo Vidarte Claros, Beatriz Elena Zambrano de Calderón y Consuelo Zapata Casilima.



Quiénes solicitaron que se declaren las siguientes declaraciones:

"PRIMERA: El Municipio de Neiva es administrativa y patrimonialmente responsable de los perjuicios materiales y morales que se le causaron a mis poderdantes, como consecuencia de todos o cualesquiera de los siguientes hechos, acciones, omisiones u operaciones administrativas, así:

a. Por no haber ejercido oportunamente las competencias legales sobre vigilancia y control de las plazas de mercado Central y Satélite del Norte de Neiva y haber propiciado, por tal razón, el cierre arbitrario y definitivo de dichos centros de comercialización de productos perecederos, lo mismo que la consecuencial pérdida de la fuente de trabajo de los demandantes.

b. Por no ejercer oportunamente las competencias legales sobre vigilancia y control de la Plaza Minorista Mercaneiva y haber propiciado, por tal razón, la crisis de dicho centro minorista y la consecuencial quiebra económica de los demandantes.

c. Por haber usurpado, desconocido, vulnerado o lesionado en forma arbitraria y abusiva competencias judiciales tendientes al legal ejercicio de las acciones de restitución contra los inquilinos de las galerías Central y Satélite del Norte que había iniciado mediante requerimientos la gerencia de las Empresas Públicas Municipales E.S.P., con pérdida de las fuentes de trabajo y grave deterioro económico de los demandantes.

d. Por haber actuado con manifiesto fraude procesal o en forma manifiestamente irregular al promover una acción de saneamiento con relación a las galerías Central y Satélite del Norte, para omitir las acciones judiciales tendientes al legal ejercicio de las acciones de restitución contra los inquilinos de las Galerías Central y Satélite del Norte que había iniciado mediante requerimientos la gerencia de las Empresas Públicas Municipales E.S.P., con pérdida de las fuentes de trabajo y grave deterioro económico de los demandantes.

e. El injustificado, antijurídico, precipitado, arbitrario e indebido cierre definitivo de las Galerías Central y Satélite del Norte de Neiva, ejecutado por la Administración Municipal, con pérdida de las fuentes de trabajo y grave deterioro económico de los demandantes.

f. La injustificada, antijurídica, precipitada, arbitraria e indebida instalación o ubicación de mis poderdantes a la Central Minorista MERCANEIVA, cuando las obras de construcción no habían concluido (sic) y se encontraban inadecuadas para el ejercicio de la comercialización de productos perecederos, con pérdida de las fuentes de trabajo y grave deterioro económico de los demandantes.

g. La injustificada, indebida, negligente, ilegal, antijurídica y prolongada indefinición de soluciones por parte de la Administración Municipal a la crisis generada por el traslado de inquilinos a MERCANEIVA y por las condiciones inhumanas, antieconómicas, indignas y violatorias de elementales derechos de la persona humana a que mis poderdantes se encuentran sometidos, con pérdida de las fuentes de trabajo y grave deterioro económico de los demandantes".

1.2 Como consecuencia de la anterior declaración, los demandantes solicitaron condenar al municipio de Neiva, a pagar a su favor las siguientes condenas³:

"SEGUNDA: Como consecuencia de las declaraciones anteriores, condénese al Municipio de Neiva a pagar, a título de **indemnización o reparación directa** el valor

³ Fls 643 - 646 del C - 1 Ppal.



de los perjuicios de todo orden que se les ocasionaron y se les continúa ocasionando a los actores Ramiro Abella Plaza, María del Carmen Álvarez, María Anatilia Arciniegas Gómez, Reinaldo Arias Carvajal, Delfina Arias de Charry, Luis Alfidio Arias Quesada, Georgina Arias de Ramos, Reinaldo Arias Santos, Sandra Patricia Arteaga Campos, Lastenia Arteaga vda. de Herrera, María Eugenia Artunduaga Marroquín, Jesús Artunduaga Llanos, Gustavo Ávila, Tobías Avilez González, Lucrecia Bastidas Ortigoza, Ana Mercedes Bautista Díaz, María Arcelia Benítez Morales, Rosa Benítez de Caviedes, Judith Bohórquez Ramírez, María Elcira Bonilla, Alcibíades Cabrera Mosquera, Vicente Caicedo Pino, Dora Lilia Cajas Cajas, Fausto Calderón, Anarcila Camacho Collazos, Griselda Camargo, Nery Campos Salcedo, Alicia Cárdenas, Lilia Cárdenas González, Guillermina Castro Medina, Celmira Castro Torres, Raimunda Caviedes Murcia, Evangelina Ceballes Correa, Francisco Javier Collazos Epia, Jorge Elíecer Conde Ipuz, Gustavo Contreras Suárez, María Idaly Contreras Suárez, Isaac Córdoba Córdoba, Elías Córdoba Córdoba, Leonel Córdoba Herrán, Ramiro Córdoba Herrán, Mario Córdoba Soler, Ilda María Córdoba de Trujillo, Alba Cortés, Cristóbal Cortés, Diván Cruz Marroquín, Orfali María Cuadrado de García, Beatriz Cuellar, Myriam Cuellar de Arias, Anarcila Cuellar de Samboní, Erasmo Cuellar Losada, Edgar Cuellar Valenzuela, Gloria Cuellar Valenzuela, Marcos Cuenca Cuenca, Inocencio Culma Pementel, Carmen Chacón Cardozo, Vicente Chacón Cardozo, Nirza Chaparral, Célimo Charry Arias, Dagoberto Charry Arias, Severiano Charry Arias, Manuel Charry Arias, Nelly Charry de Sánchez, Evaristo Charry Olaya, Leonte Chaux Tovar, Dagoberto Chavarro Olaya, Bismar Delgado de Huege, Luis Carlos Delgado Zabala, Víctor Díaz, Marleny Díaz, Raquel Díaz de Mosquera, Luis Henry Díaz Gutiérrez, María del Carmen Díaz Martínez, Jesús Reynaldo Durán Moreno, Jesús Antonio Escobar Moreno, Custodia Espinosa de Mejía, José María Espinosa Polanía, Jairo Fierro Acosta, Pedro María Fierro Valencia, María Antonia García de Jaramillo, María Nubia Garzón Hernández, Lucy Gasca Palencia, Flor Marina Gaspar Díaz, Luz Miria Gómez Suárez, Mariela González Mesa, Otalín González Caviedes, Doris González Charry, Rubelia González Pimentel, Soledad González Quiza, Visitación Guerrero Gutiérrez, Leovigildo Guerrero Corredor, Efraín Gutiérrez, Inés Gutiérrez, Amparo Gutiérrez de Arenas, Evelia Gutiérrez de Díaz, Rosana Gutiérrez Losada, Guillermo Gutiérrez Silva, Salomón Hernández Barrios, Aurora Hernández Barrios, Jorge Arturo Hernández Campos, Miguel Ángel Herrera Perdomo, Aurita Herrera Perdomo, Salomón Herrera, Arcadio Herrera Arboleda, Luis Orlando Horta Vargas, Alberto Ipuz, Arcesio Ipuz Cuenca, Mayerli Ipuz Perdomo, Marceliano Jara Medina, María Nubia Javela Cadena, Emma Javela Cadena, Doris Joven de Aroca, Agustín Joven González, Lucelia Labrador Espinosa, Nidia Lamilla de Mosquera, Natividad Lara Lugo, Bellamira Lara Ninco, Patricia del Pilar Lara Rodríguez, Sandra Liliana Lara Rodríguez, María Aurora León, María Delicia León Pencue, María Lidia León Pencue, Aurora Lizarazo Díaz, María Olga López Chaux, Rubén López Peralta, María Gilma López Peralta, Fabiola Losada Caderón, Rafael Losada Ortiz, Flor María Lozado de Lozado, María del Tránsito Lozado de Sánchez, Mercedes Llanos, Rafael Manchola Fierro, Fabio Manrique Ortiz, Rosa Tulia Marroquín de Cruz, Hermógenes Marroquín Ninco, Luis Carlos Marroquín Valásquez, Esperanza Martínez, Onías Másmela Torres, Yesid Medina Cardozo, Alfredo Medina Vidarte, Gloria María Mejía Rubiano, Irene Méndez de Bravo, Blanca Flora Méndez Medina, Rafael Méndez Motta, Rodolfo Menza, José Antonio Molano Charry, Rosa Tulia Molina de Ibáñez, Aurora Molina, Sixta Tulia Monje, Myriam Mono Losada, Agripina Mono Quintero, Javier Monroy Zúñiga, Rosalba Montealegre, José Nel Montenegro Cuellar, Rafael Desiderio Mora Betancourt, Flor María Moreno de Ramos, Luz Mabel Mosquera Benítez, Valdiry Mosquera Benítez, Ana Isabel Mosquera Benítez, Bertha Mosquera de Ramírez, Ignacio Mosquera Díaz, Orlando Mosquera González, Jesús David Mosquera Mosquera, José Joaquín Mosquera Sánchez, Farith Motta Rubiano, Pedro Muñoz Rojas, María Elvira Narváez de Mora, Gladis Narváez Leuro, Martha Lucía Narváez Leuro, José Ignacio Narváez Tapia, Graciela Ninco Jacobo, Martha Lucía Niño Rojas, Mauricio Novoa, Mario Ocampo Ramírez, Mercedes Ortiz, Jacqueline Ossa Caviedes, María Luz Dary Ossa Caviedes, Ángel Alberto Oviedo,



Orfelina Oviedo, Agustina Oviedo de Bautista, Carlos Pacheco, Zoila Padilla Tao, Gloria Inés Parra Díaz, Luis Carlos Patiño, Mery Penagos Nizo, Gloria Perdomo, María Elena Perdomo, Ana Rosa Perdomo, Cristobalina Perdomo de Conde, Lilia Perdomo, Herminia Perdomo de Franco, María Elena Perdomo de Trujillo, Nury Perdomo de Vargas, Anibal Perdomo Moreno, Marisela Perdomo Vargas, María de Jesús Perez de Cano, Clementina Pinzón López, Aura María Pinzón López, Inés Polanía Poveda, Elías Quimbaya Escobar, Rafael Quinayás Inchima, Mery Ramírez Arce, Ana María Ramírez Chantre, Aracelly Ramírez de Agudelo, Mariela Ramírez de Ballesteros, Judith Ramírez de Trujillo, Soledad Ramírez Losada, Micaelina Arcelia Ramírez Sierra, Jairo Ramírez Zapata, Olga Lucía Ramos, Adriano Ramos Cruz, Miguel Ángel Reyes Perdomo, María Silvia Ricardo de de la Torre, Fidel Ríos Losada, Gustavo Rivas Camacho, Benjamín Rivera, Gloria María Rodríguez, Uldarico Rodríguez, Stella Rodríguez Castro, Bertha Rodríguez de Ramírez, María Aurora Rodríguez Hernández, Bellanira Rodríguez Herrera, Dioselina Rojas Camargo, Marcos Fidel Rojas Quimbaya, María Inés Rojas Rojas, Campo Elías Rubiano Chala, Nieves Rubiano de Motta, Rosalba Salazar, Alba Luz Samboní de Parra, Matilde Sánchez de Medina, María Luz Hélida Sánchez de Trujillo, Josefina Sánchez Díaz, Dora Edid Sánchez Díaz, Cecilia Sánchez Poveda, Blanca Sánchez Ramírez, Cecilia Sandoval, Luz Mery Sandoval, Francisco Antonio Santanilla Ramón, Ángel María Silva Palencia, María Delcy Silva Quintero, Roberto Silva Rivera, Leonor Silva de Tovar, Gerardo Solano Perdomo, Ana Sofía Soler de Córdoba, Otoniel Soto Bonilla, Amira Soto de Lache, Teresa Suárez Cruz, Luis Arturo Supelano, Blanca Ligia Tabla Madroñero, Laurencia Tique Botache, Miguel Antonio Tole Lozano, Alfonso Torres, Hipólito Torres, Carlos Eduardo Torres Chala, María Mélida Torres Chala, Luisa Rita Tovar de Quesada, Laura Inés Tovar Bonilla, María Ninfa Tobar Cortés, José Elías Tovar Espinosa, Amparo Tovar García, María Inés Tovar Losada, José Manuel Tovar Nuñez, Celiano Trujillo, Carmen Doris Trujillo Galindo, Carmen Trujillo Cortés, María Stella Trujillo de Losada, Miriam Trujillo Morales, Olga Trujillo Morales, Alexander Trujillo Ramírez, Aidée Uribe, Yolanda Uribe, Ana Ruth Vanegas Molina, Alida Vargas Castro, Rosa Virginia Díaz de Vargas, Elvia María Vargas de Rodríguez, Félix María Vargas Garzón, Olegario Vargas Mejía, Gloria Vargas Sánchez, Leonor Vargas Sánchez, Fabiola Vargas Toledo, Miriam Vargas Uribe, Carmen Velandia Ballesteros, Hermelina Vidal de Ramos, Fidel Antonio Yate Lasso, Ulises Yusunguaira Silva, Alberto Zapata Gutiérrez, María Nuvia Zúñiga Álvarez, **todos éstos antiguos inquilinos de la Galería Central de Neiva**, y Henry Barrero, María del Socorro Bolaños, Rogelio Calimán Manrique, Lucila Camargo de Mejía, Lucila Cárdenas de Mosquera, José Enrique Carvajal Tamayo, Luz Hazded Carrillo Núñez, Olga Cecilia Casilima, Luz Nelly Casilima, Alicia Célis de Guzmán, José Miller Collazos Alarcón, Celmira Cruz de Ortíz, Deicy Cruz Rodríguez, Pablo Cuenca Bahamón, Marcos Cuenca Cuenca, Amanda Delgado Garzón, María Everly Delgado Garzón, Teresa García, Jesús García de Martínez, Joaquín González Lugo, Soledad González Quiza, María Elcira de Jesús Guzmán, Ermides Hernández Barrios, Adela Herrera, Joselito Ibañez Florez, Esmilda Ibarra García, Arcesio Ipuz Cuenca, Severiano Ladino, Patricia Losada Ibarra, Carlos Enrique Lozano Trujillo, Ernesto Manrique, Cenén Martínez Roldán, Wilson Martínez Vargas, Elvigia Medina Soto, Milena Mejía Camargo, Reinaldo Méndez, María Genoveva Mina Montenegro, María Oliva Molano Sánchez, Faiber Morales Calderón, Miguel Morales Tocora, Jairo Moya, Natividad Ordóñez, Cruz Alba Ordóñez de García, Luis Enrique Ortíz Gutiérrez, Pablo Emilio Ortíz Rodríguez, Carlos Pacheco, María Nancy Palma, Pedro Pablo Pantoja Cabrera, Amira Penagos de Cardozo, Marleny Perdomo de Rojas, Hernando Perdomo Perdomo, Humberto Perez Mora, William Pérez Sánchez, Carlos Alberto Pérez Sánchez, Martha Inés Ramírez Cante, Micaelina Arcelia Ramírez Sierra, José Joaquín Rivera Ramírez, José Arquímedes Rodríguez, Gabriela Rodríguez Garzón, Luz Miryam Rodríguez Rodríguez, Bertha Sofía Rojas de Ramírez, Marcos Fidel Rojas Quimbaya, José Domingo Santana, Magdalena Suárez Ordóñez, Álvaro Tovar Espinosa, Dimas Trujillo Bustos, Edgar Trujillo Oliveros, Trinidad Valderrama de Ortiz, Alida Vargas, Rosalba Vera de Sánchez, José Gerardo Vidarte Claros, Beatriz Elena Zambrano



de Calderón y Consuelo Zapata Casilima, éstos últimos de la antigua Plaza Satélite del Norte, así:

"a. Perjuicios materiales: Se pagará a los demandantes, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante, las sumas que resultaren de dar aplicación a las siguientes pautas o factores:

a1. Se estimará y actualizará el valor de los ingresos o el usufructo dejado de percibir por cada uno de los demandantes, desde el momento en que fueron arbitraria e indebidamente clausuradas las galerías hasta la fecha en la que posiblemente se efectúe el pago, de acuerdo con las pérdidas mensuales declaradas en el correspondiente punto de los Hechos.

a2. Se estimará y actualizará el valor comercial de las mejoras de los inquilinos que las estuvieren usufructuando en el momento de la clausura de las citadas galerías.

a3. Por la indemnización debida se reconocerán intereses del 33% anual, o cualquier otro porcentaje que resultare de aplicar la fórmula de las matemáticas financieras, por el término de que trata el literal anterior.

b. Perjuicios morales: Se pagará a los demandantes, por concepto de perjuicios morales subjetivos, el equivalente en pesos de **quinientos (500)** gramos de oro, conforme a cotización que certifique el Banco de la República para la época de la liquidación, sobre el precio de cada gramo de oro.

TERCERA: Si no fuere posible establecer el monto de los perjuicios materiales durante el plenario, la condena deberá hacerse **in génere**, para lo cual se dispondrá el trámite del incidente respectivo (artículos 135, 136 y 137 del Código de Procedimiento Civil), fijando las bases o pautas a que hubiere lugar, como lo establecen los artículos 172 y 178 del Código Contencioso (sic) Administrativo.

CUARTA: La liquidación de las condenas se hará con el reajuste del valor previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, es decir, la condena deberá abarcar el ajuste por inflación de acuerdo con el crecimiento del índice de precios al consumidor que certifique el DANE.

QUINTA: EL MUNICIPIO DE NEIVA dará cumplimiento a la sentencia en los términos señalados por los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo".

1.3 Como fundamento de sus pretensiones la parte actora expuso los hechos⁴ que la Subsección sintetiza así:

"1. La Galería Central y la Plaza Satélite de Norte de esta ciudad eran centros minoristas de comercialización de productos perecederos cuya administración estuvo sin interrupción a cargo del establecimiento público de carácter municipal denominado Empresas Públicas de Neiva, de la primera como propietaria durante más de 35 años y de la segunda en calidad de comodataria del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) por cerca de 20 años continuos.

2. En la Galería Central trabajaban en forma permanente cerca de novecientos pequeños comerciantes a título de inquilinos, en tanto en la Plaza Satélite del Norte lo hacían unos cuatrocientos, también con el carácter de inquilinos, sin contar con quienes de manera habitual u ocasional trabajaban en los dos centros minoristas, todos los cuales formaban una población aproximada de dos mil expendedores,

⁴ Fls 646 – 653 del C – 1 Ppal.



como habrá de comprobarse mediante el censo realizado por las Empresas Públicas de la Ciudad con fines de reubicación.

3. La inmensa mayoría de los pequeños comerciantes que laboraban en las galerías del Centro y del Norte de Neiva dependían económicamente de manera exclusiva de su actividad como minoristas, lo mismo que sus familias, de manera que cualquier situación que afectara el funcionamiento de dichos centros de acopio los afectaba por igual a ellos.

4. En la Galería Central de Neiva trabajaron a título de inquilinos o comerciantes estacionarios o ambulantes, entre otras, las personas que a continuación se relacionan y que aparecen incluidas en el censo que realizó la administración municipal, así:" (Cuadro elaborado por la Sala)

No.	Poderdantes	Hechos alegados en la demanda
1	RAMIRO ABELLO PLAZA	25 años de Inquilino, 45 años de edad, Vendedor de verduras, Sin puesto asignado en Mercaneiva, Ingreso promedio de \$800.000 mensuales Declara pérdida de \$800,000 mensuales
2	MARÍA DEL CARMÉN ÁLVAREZ	7 años de Inquilina 50 años de edad Vendedora de Verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$600.000 mensuales Declara pérdida de \$600,000 mensuales
3	MARÍA ANATILIA ARCINIEGAS GÓMEZ	35 años de Inquilina 47 años de edad Vendedora de jugos Con puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales Declara pérdida de 450,000 mensuales
4	REINALDO ARIAS CARVAJAL	8 años de Inquilino 23 años de edad Vendedor de carnes Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de 1'000.000 mensuales Declara pérdida de \$1,000,000 mensual
5	DELFINA ARIAS DE CHARRY	35 años de Inquilino 60 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$600.000 mensuales Declara pérdida de \$ 600,000 mensuales



6	LUIS ALFIDIO ARIAS QUESADA	35 años de Inquilino 61 años de edad Vendedor de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio \$500.000 mensuales Declara pérdida de \$500.000 mensuales
7	GEORGINA ARIAS DE RAMOS	20 años de Inquilina 51 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$700.000 mensuales Declara pérdida de \$700,000
8	REINALDO ARIAS SANTOS	35 años de Inquilino 53 años de edad Vendedor de carnes CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio 1'000.000 mensuales Pérdida de \$1,000,000, mensuales
9	SANDRA PATRICIA ARTEAGA CAMPOS	20 años de Inquilina 27 años de edad CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio 400.000 mensuales Declara pérdida de \$400,000 mensuales
10	LASTENIA ARTEAGA Vda. DE HERRERA	50 años de Inquilina 85 años de edad Vendedora de artesanías Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$800.000 mensuales Declará pérdida de \$800.000 mensuales
11	MARÍA EUGENIA ARTUNDUAGA MARROQUÍN *	20 años de Inquilina 30 años de edad Vendedora de cacharrería - cigarrería Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$1'100.000 mensuales Declara pérdida de \$1,100,000 mensuales
12	JESÚS ARTUNDUAGA LLANOS	25 años de inquilino 45 años de edad Vendedor de jugos y comidas CON PUESTO en MERcaneiva Ingreso promedio \$1.080.000, Declara pérdida de \$900.000



13	GUSTAVO ÁVILA	28 años de Inquilino 54 años de edad Vendedor de frutas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio \$400.000, Declara pérdidas de \$300.000 mensuales
14	TOBÍAS AVILEZ GONZÁLEZ	30 años de Inquilino 58 años de edad Vendedor de Víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$550.000 mensuales; Declara pérdidas de \$400.000 mensuales
15	LUCRECIA BASTIDAS ORTIGOZA	32 años de Inquilina 45 años de edad Vendedora de verduras y legumbres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio \$3'500.000; Declara pérdidas de \$2'800.000 mensuales
16	ANA MERCEDES BAUTISTA DÍAZ	4 años de Inquilina 36 años de edad Vendedora de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 Declara pérdidas de \$600,000 mensuales
17	MARÍA ARCELIA BENÍTEZ MORALES	26 años de Inquilina 74 años de edad Vendedora de víveres Ingreso promedio de \$400.000 Declara pérdidas de \$400.000 mensuales No indicó si fue reubicada o no en Mercaneiva
18	ROSA BENÍTEZ DE CAVIEDES	35 años de Inquilina 51 años de edad Vendedora de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000; Declara pérdidas de \$300.000 mensuales
19	JUDITH BOHORQUEZ RAMÍREZ	25 años de Inquilina 48 años de edad Vendedora de envueltos de choglo (sic) CON PUESTO EN MERCANEIVA Ingreso promedio \$600.000 mensuales Declara pérdidas de \$600,000 mensuales



20	MARÍA ELCIRA BONILLA	30 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingresos mensuales de \$600.000 Declara pérdidas de \$600,000 mensuales
21	ALCIBÍADES CABRERA MOSQUERA	12 años de Inquilino 50 años de edad Vendedor de Verduras CON PUESTO EN MERCANEIVA Ingreso promedio \$300.000 mensuales pérdidas de \$200.000 mensuales
22	VICENTE CAICEDO PINO	10 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de mercancía EXCLUÍDO de Mercaneiva Ingresos mensuales de \$1'000.000 Pérdida de \$1,000,000 mensuales
23	DORA LILIA CAJAS CAJAS	6 años de inquilina 25 años de edad Vendedora de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$500.000 mensuales Pérdidas de \$500.000 mensuales
24	FAUSTO CALDERÓN	22 años de inquilino 46 años de edad Vendedor de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 Pérdidas de \$800.000 mensuales
25	ANARCILA CAMACHO COLLAZOS	6 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de carne y pollos CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'080.000; pérdidas de \$1'000.000 mensuales
26	GRICELDA CAMARGO	11 años de inquilina 45 años de edad Vendedora de plantas medicinales CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 Pérdidas de \$300.000 mensuales



27	NERY CAMPOS SALCEDO	8 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de frutas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'000.000; pérdidas de \$850.000 mensuales
28	ALICIA CÁRDENAS	32 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de jugos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 Pérdidas de \$300.000 mensuales
29	LIGIA CÁRDENAS GONZÁLEZ	20 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$250.000 Pérdidas de \$250,000 mensuales
30	GUILLERMINA CASTRO MEDINA	18 años de inquilina 56 años de edad Vendedora de jugos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 Pérdidas de \$700.000 mensuales
31	CELMIRA CASTRO TORRES	5 años de inquilina 32 años de edad Vendedora de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales pérdida de \$200.000 mensuales
32	RAIMUNDA CAVIEDES MURCIA	15 años de inquilina 59 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales Pérdidas de \$700.000 mensuales
33	EVANGELINA CEBALLES CORREA	34 años de inquilina 64 años de edad Vendedora de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 Pérdidas de \$600.000 mensuales



34	FRANCISCO JAVIER COLLAZOS EPIA	11 años de inquilino 41 años de edad Vendedor de artesanías Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales Pérdidas de \$700,000
35	JORGE ELIÉCER CONDE IPUZ	16 años de inquilino 55 años de edad Vendedor de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000; pérdidas de \$700.000 mensuales
36	GUSTAVO CONTRERAS SUÁREZ	20 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$2'000.000 Pérdidas de \$2,000,000 mensuales
37	MARÍA IDALY CONTRERAS SUÁREZ	22 años de inquilina 43 años de edad Vendedora de víveres y verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 Pérdidas de \$750,000 mensuales
38	ISAAC CÓRDOBA CÓRDOBA	30 años de Inquilino 76 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 Pérdidas de \$900.000 mensuales
39	ELÍAS CÓRDOBA CÓRDOBA	38 años de Inquilino Vendedor de limones Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 Pérdidas de \$400.000 mensuales
40	LEONEL CÓRDOBA HERRÁN	25 años de inquilino 36 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 Pérdidas de \$900.000 mensuales



41	RAMIRO CÓRDOBA HERRÁN	25 años de inquilino 40 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 Pérdidas de \$750.000 mensuales
42	MARIO CÓRDOBA SOLER	14 años de inquilino 38 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 Pérdidas de \$400.000 mensuales
43	ILDA MARÍA CÓRDOBA DE TRUJILLO	40 años de inquilina 61 años de edad Vendedora de granos y abarrotos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 Pérdidas de \$700.000 mensuales
44	ALBA CORTÉS	30 años de inquilina 53 años de edad Vendedora de carne de cerdo CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 Pérdidas de \$300.000 mensuales
45	CRISTÓBAL CORTÉS	7 años de Inquilino 45 años de edad Vendedor de víveres y verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 Pérdidas de \$700.000 mensuales
46	DIVÁN CRUZ MARROQUÍN	18 años de inquilino 48 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 Pérdidas de \$600.000 mensuales
47	ORFALI MARÍA CUADRADO DE GARCÍA	16 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 Pérdidas de \$500.000 mensuales



48	BEATRÍZ CUELLAR	35 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000; pérdidas de \$600.000 mensuales
49	MYRIAM CUELLAR DE ARIAS	33 años de Inquilina 51 años de edad Vendedora de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales Pérdidas de \$600.000 mensuales
50	ANARCILA CUELLAR DE SAMBONÍ	38 años de inquilina 63 años de edad Vendedora de frutas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 Pérdidas de \$600.000 mensuales
51	ERASMO CUELLAR LOSADA	22 años de inquilino 46 años de edad Vendedor de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 Pérdidas de \$500.000 mensuales
52	EDGAR CUELLAR VALENZUELA	16 años de inquilino 42 años de edad Vendedor de verduras y frutas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000; pérdidas de \$500.000 mensuales
53	GLORIA CUELLAR VALENZUELA	2 años de inquilina 37 años de edad Vendedora de verdura CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio \$600.000; pérdidas de \$400.000 mensuales
54	MARCOS CUENCA CUENCA	8 años de inquilino 42 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 Pérdidas de \$300.000 mensuales



55	INOCENCIO CULMA PIMENTEL	15 años de Inquilino 53 años de edad Vendedor de flores CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'100.000; pérdidas de 1'000.000 mensuales
56	CARMEN CHACÓN CARDOZO	20 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 Pérdida de \$800.000 mensuales
57	VICENTE CHACÓN CARDOZO	15 años de inquilino 38 años de edad Vendedor de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 Pérdidas de \$450.000 mensuales
58	NIRZA CHAPARRAL	15 años de inquilina 38 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000; pérdidas de \$400.000 mensuales
59	CÉLIMO CHARRY ARIAS	6 años de inquilino 28 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 Pérdidas de \$400.000 mensuales
60	DAGOBERTO CHARRY ARIAS	15 años de inquilino 36 años de edad Vendedor de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$550.000 Pérdidas de \$550.000 mensuales
61	SEVERIANO CHARRY ARIAS	18 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'100.000 Pérdidas \$1'100.000 mensuales



62	MANUEL CHARRY ARIAS	20 años de inquilino 45 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingresos promedio \$500.000 mensuales Pérdidas de \$500.000 mensuales
63	NELLY CHARRY DE SÁNCHEZ	16 años de Inquilina 66 años de edad Vendedora de comidas CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 Pérdidas de \$900.000 mensuales
64	EVARISTO CHARRY OLAYA	32 años de Inquilino 43 años de edad Vendedor de verduras (mayorista) CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$5'000.000; pérdidas de \$4'000.000 mensuales
65	LEONTE CHAUX TOVAR	6 años de inquilino 37 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000; pérdidas de \$300.000 mensuales
66	DAGOBERTO CHÁVARRO OLAYA	22 años de inquilino 43 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 Pérdidas de \$600.000 mensuales
67	BISMAR DELGADO DE HUEGE	34 años de Inquilino 52 años de edad Vendedor de vísceras de res Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000; pérdidas de \$1'000.000 mensuales
68	LUIS CARLOS DELGADO ZABALA	4 años de Inquilino 37 años de edad Vendedor de pollo CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'000.000 mensuales Pérdidas de \$1'000.000 mensuales



69	VÍCTOR DÍAZ	23 años de inquilino 49 años de edad Vendedor de víveres y frutas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales Pérdidas de \$300.000 mensuales
70	MARLENY DÍAZ	15 años de inquilina 48 años de edad Vendedora de frutas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 Pérdidas de \$300.000 mensuales
71	RAQUEL DÍAZ DE MOSQUERA	30 años de inquilina 58 años de edad Vendedora de pollos congelados Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 pérdidas de \$800.000 mensuales
72	LUIS HENRY DÍAZ GUTIÉRREZ	34 años de edad Vendedor de granos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 Pérdidas de \$300.000 mensuales
73	MARÍA DEL CARMEN DÍAZ MARTÍNEZ	20 años de inquilina 60 años de edad Vendedora de frescos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$550.000; pérdidas de \$400.000 mensuales
74	JESÚS REYNALDO DURÁN MORENO	10 años de inquilino 44 años de edad Vendedor de comidas Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$200.000 pérdidas de \$200.000 mensuales
75	JESÚS ANTONIO ESCOBAR MORENO	23 años de inquilino 56 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$550.000; pérdidas de \$500.000 mensuales



76	CUSTODIA ESPINOSA DE MEJÍA	12 años de inquilina 62 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 pérdidas de \$350.000 mensuales
77	JOSÉ MARÍA ESPINOSA POLANÍA	35 años de inquilino 54 años de edad Vendedor de Víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000; pérdidas de \$1'000.000 mensuales
78	JAIRO FIERRO ACOSTA	7 meses de inquilino 31 años de edad Vendedor de carnes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000; pérdidas de \$700.000 mensuales
79	PEDRO MARÍA FIERRO VALENCIA	0,2 de inquilino (sic) 57 años de edad Vendedor de relojería CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 pérdidas de \$600.000 mensuales
80	MARÍA ANTONIA GARCÍA DE JARAMILLO	31 años de Inquilina 81 años de edad Vendedora de jugos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 pérdidas de \$400.000 mensuales
81	MARÍA NUBIA GARZÓN HERNÁNDEZ	13 años de Inquilina 39 años de edad Vendedora de frutas y verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 pérdidas de \$700.000 mensuales
82	LUCY GASCA PALENCIA	10 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 pérdidas de de \$300.000 mensuales



83	FLOR MARINA GASPAR DÍAZ	4 años de inquilina 25 años de edad Vendedora de condimentos CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 pérdidas de \$700.000 mensuales
84	LUZ MIRIA GÓMEZ SUÁREZ	15 años de inquilina 41 años de edad Vendedora de heladería y cafetería Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'100.000 pérdidas de \$1'100.000 mensuales
85	MARIELA GONZÁLEZ MESA	22 años de inquilina 49 años de edad Vendedora de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales pérdidas de \$300.000 mensuales
86	OTAÍN GONZÁLEZ CAVIEDES	7 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de tomates CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 pérdidas de \$700.000 mensuales
87	DORIS GONZÁLEZ CHARRY	6 años de Inquilina 40 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 pérdidas de \$400.000 mensuales
88	RUBELIA GONZÁLEZ PIMENTEL	20 años de Inquilina 42 años de edad Vendedora de comidas CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 pérdidas de de \$400.000 mensuales
89	SOLEDAD GONZÁLEZ QUIZA	30 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de comidas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 pérdidas de de \$600.000 mensuales



90	VISITACIÓN GUERRERO GUTIÉRREZ	40 años de inquilina 63 años de edad Vendedora de gaseosa, frescos CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 pérdidas de \$350.000 mensuales
91	LEOVIGILDO GUERRERO CORREDOR	25 años de inquilino 73 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 pérdidas de \$400.000 mensuales
92	EFRAÍN GUTIÉRREZ	37 años de inquilino 56 años de edad Vendedor de Carne de res CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'100.000; pérdidas de \$1'000.000 mensuales
93	INÉS GUTIÉRREZ	20 años de inquilina 67 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio \$300.000 mensuales pérdidas de \$300.000 mensuales
94	AMPARO GUTIÉRREZ DE ARENAS	35 años de inquilina 47 años de edad Vendedora de pescado y pollo INQUILINA de local en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1,000.000 pérdidas de \$1,000.000 mensuales
95	EVELIA GUTIÉRREZ DE DÍAZ	32 años de inquilina 61 años de edad Vendedora de granos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 pérdidas de \$600.000 mensuales
96	ROSANA GUTIÉRREZ LOZADA	30 años de inquilina 48 años de edad Vendedora de comidas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'000.000 pérdidas de \$1'000.000 mensuales



97	GUILLERMO GUTIERREZ SILVA	32 años de inquilino 51 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 pérdidas de \$450.000 mensuales
98	SALOMÓN HERNÁNDEZ BARRIOS	10 años de inquilino 43 años de edad Vendedor de frutas CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000; pérdidas de \$700.000 mensuales
99	AURORA HERNÁNDEZ BARRIOS	9 años de Inquilina 40 años de edad Vendedora de granos Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000; pérdidas de \$700.000 mensuales
100	JORGE ARTURO HERNÁNDEZ CAMPOS	13 años de Inquilino 71 años de edad Vendedor de ferretería CON LOCAL en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000; perdidas de \$400.000 mensuales
101	MIGUEL ÁNGEL HERRERA PÉRDOMO *	15 años de Inquilino 44 años de edad Vendedor de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000; pérdidas de \$300.000 mensuales
102	AURITA HERRERA PÉRDOMO *	18 años de inquilina 37 años de edad Vendedora de granero CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1'000.000. Pérdidas de \$1'000.000 mensuales.
103	SALOMÓN HERRERA	36 años de inquilino 70 años de edad Vendedor de verduras CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 Pérdida de \$400.000 mensuales.



104	ARCADIO HERRERA ARBOLEDA	17 años de inquilino 52 años de edad Vendedor de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000; pérdidas de \$450.000 mensuales.
105	LUIS ORLANDO HORTA VARGAS	10 años de inquilino 27 años de edad Vendedor de víveres CON PUESTO en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 Pérdida de \$600,000 mensuales
106	ALBERTO IPUZ	25 años de inquilino 46 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio \$500.000 mensuales Pérdida de \$500.000 mensuales
107	ARCESIO IPUZ CUENCA	21 años de inquilino 45 años de edad Vendedor de carnes Ingreso promedio de \$2'750.000 mensuales Pérdida de \$2'750.000 mensuales
108	MAYERLI IPUZ PÉRDOMO	11 años de inquilina 21 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto asignado en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000; Pérdidas de \$400.000 mensuales.
109	MARCELIANO JARA MEDINA	8 años de inquilina 40 años de edad vendedor de tomates y verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500,000 Pérdida de \$500,000
110	MARÍA NUBIA JAVELA CADENA	15 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de huevos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.



111	EMMA JAVELA CADENA	10 años de inquilina 38 años de edad Vendedora de huevos Sin puesto asignado Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.
112	DORIS JOVEN DE AROCA	32 años de inquilina 54 años de edad Vendedora de fruta silvestre y fina. Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
113	AGUSTÍN JOVEN GONZÁLEZ	12 años de inquilino 30 años de edad Vendedor de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
114	LUCELIA LABRADOR ESPINOSA *	13 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
115	NIDIA LAMILLA DE MOSQUERA	20 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
116	NATIVIDAD LARA LUGO	20 años de inquilina 56 de edad Vendedora de carne Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.
117	BELLAMIRA LARA NINCO	10 años de inquilina 25 años de edad Vendedora de grano Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.



118	PATRICIA DEL PILAR LARA RODRÍGUEZ	15 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de carnes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.
119	SANDRA LILIANA LARA RODRÍGUEZ	7 años de inquilina 28 años de edad Vendedora de carne de res Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$830.000 mensuales.
120	MARÍA AURORA LEÓN	18 años de inquilina 45 años de edad Vendedora de veladoras y jabones Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales.
121	MARÍA DELICA LEÓN PENCUE	20 años de inquilina 37 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales.
122	MARÍA LIDIA LEÓN PENCUE	20 años de inquilina 39 años de edad Vendedora de misceláneas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales.
123	AURORA LIZARAZO DÍAZ	34 años de inquilina 55 años de edad Vendedora de pollo y pescado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.
124	MARÍA OLGA LÓPEZ CHAUX	17 años de inquilina 47 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.



125	RUBÉN LÓPEZ PERALTA	25 años de inquilina 55 años de edad Vendedora de comidas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
126	MARÍA GILMA LÓPEZ PERALTA	30 años de inquilina 63 años de edad Vendedora de comidas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
127	FABIOLA LOSADA CALDERÓN	20 años de inquilina 44 años de edad Vendedora de verduras y legumbres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
128	RAFAEL LOSADA ORTÍZ	15 años de inquilino 53 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
129	FLOR MARÍA LOZANO DE LOZANO	32 años de inquilina 52 años de edad Vendedora de artesanías Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
130	MARÍA DEL TRÁNSITO LOZANO DE SÁNCHEZ	20 años de inquilina 59 años de edad Vendedora de huevos y flores Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.
131	MERCEDES LLANOS	10 años de inquilina 72 años de edad Vendedora de cebada Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.



132	RAFAEL MANCHOLA FIERRO	12 años de inquilino 49 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales.
133	FABIO MANRIQUE ORTÍZ	22 años de inquilino 32 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
134	ROSA TULIA MARROQUÍN DE CRUZ	50 años de inquilina 68 años de edad Vendedora de verduras y legumbres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
135	HERMÓGENES MARROQUÍN NINCO	20 años de inquilino 57 años de edad Vendedor de verduras y legumbres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
136	LUIS CARLOS MARROQUÍN VELÁSQUEZ	15 años de inquilino 33 años de edad Vendedor de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
137	ESPERANZA MARTÍNEZ	OJO NO TIENE INFORMACIÓN }
138	ONÍAS MÁSMELA TORRES *	9 años de inquilino 38 años de edad Vendedor de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$250.000 mensuales.
139	YESID MEDINA CARDOZO	12 años de inquilino 35 años de edad Vendedor de granos y abarrotes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.



140	ALFREDO MEDINA VIDARTE	15 años de inquilino 30 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
141	GLORIA MARÍA MEJÍA RUBIANO	20 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de flores Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
142	IRENE MENDEZ DE BRAVO	40 años de inquilina 49 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales.
143	BLANCA FLORA MENDEZ MEDINA	15 años de inquilina 48 años de edad Vendedora de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales.
144	RAFAEL MÉNDEZ MOTTA	23 años de inquilino 45 años de edad Vendedor de carne de res Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales
145	RODOLFO MENZA	12 años de inquilino 59 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales.
146	JOSE ANTONIO MOLANO CHARRY	30 años de inquilino 48 años de edad Vendedor de carnes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.



147	ROSA TULIA MOLINA DE IBÁÑEZ	22 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de frescos o jugos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$250.000 mensuales. Pérdida de \$250.000 mensuales.
148	AURORA MOLINA	25 años de inquilina 54 años de edad Vendedora de víveres y legumbres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
149	SIXTA TULIA MONJE	29 años de inquilina 51 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
150	MYRIAM MONO LOSADA	8 años de inquilina 20 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.
151	AGRIPINA MONO QUINTERO	26 años de inquilina 45 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.
152	JAVIER MONROY ZÚÑIGA	8 años de inquilino 36 años de edad Vendedor de víveres y verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
153	ROSALBA MONTEALEGRE	0.3 de inquilina 49 años de edad Vendedora de pollo y pescado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.



154	JOSÉ NEL MONTENEGRO CUÉLLAR	8 años de inquilino 45 años de edad Vendedor de comidas rápidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.
155	RAFAEL DESIDERIO MORA BETANCOURT	35 años de inquilino 48 años de edad Vendedor de carne Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
156	FLOR MARÍA MORENO DE RAMOS	40 años de inquilina 55 años de edad Vendedora de víveres y verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 mensuales. Pérdida de \$750.000 mensuales.
157	LUZ MABEL MOSQUERA BENÍTEZ	6 años de inquilina 21 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
158	VALDIRY MOSQUERA BENÍTEZ	10 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
159	ANA ISABEL MOSQUERA BENÍTEZ	9 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
160	BERTHA MOSQUERA DE RAMÍREZ *	45 años de inquilina 63 años de edad Vendedora de queso, biscocho y otros. Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.



161	IGNACIO MOSQUERA DÍAZ	25 años de inquilino 55 años de edad Vendedor de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
162	ORLANDO MOSQUERA GONZÁLEZ	40 años de inquilino 57 años de edad Vendedor de carnes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.120.000 mensuales. Pérdida de \$1.00.000 mensuales.
163	JESÚS DAVID MOSQUERA MOSQUERA	15 años de inquilino 60 años de edad Vendedor de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
164	JOSÉ JOAQUÍN MOSQUERA SÁNCHEZ	45 años de inquilino 61 años de edad Vendedor de carne Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$200.000 mensuales. Pérdida de \$200.000 mensuales.
165	FARID MOTTA RUBIANO	20 años de inquilino 36 años de edad Vendedor de granos y abarrotos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.
166	PEDRO MUÑOZ ROJAS	10 años de inquilino 49 años de edad Vendedor de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.070.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
167	MARÍA ELVIA NARVÁEZ DE MORA	40 años de inquilina 69 años de edad Vendedora de carnes (res) Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.



168	GLADYS NARVÁEZ LEURO	20 años de inquilina 39 años de edad Vendedora de pan y bizcocho Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
169	MARTHA LUCÍA NARVÁEZ LEURO	15 años de inquilina 31 años de edad Vendedora de pan y bizcocho Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
170	JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ TAPIA	15 años de inquilino 57 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales.
171	GRACIELA NINCO JACOBO	25 años de inquilina 47 años de edad Vendedora de plantas medicinales Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
172	MARTHA LUCÍA NIÑO ROJAS	8 años de inquilina 27 años de edad Vendedora de carnes rojas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
173	MAURICIO NOVOA	6 años de inquilino 28 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales.
174	MARIO OCAMPO RAMÍREZ	1 año de inquilino 52 años de edad Vendedor de plásticos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.



175	MERCEDES ORTÍZ	25 años de inquilina 59 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales.
176	JAQUELINE OSSA CAVIEDES	15 años de inquilina 32 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
177	MARÍA LUZ DARY OSSA CAVIEDES	13 años de inquilina 33 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 mensuales. Pérdida de \$750.000 mensuales.
178	ÁNGEL ALBERTO OVIEDO	13 años de inquilino 23 años de edad Vendedor de carnes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales.
179	ORFELINA OVIEDO	25 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de carne de cerdo Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 mensuales. Pérdida de \$750.000 mensuales.
180	AGUSTINA OVIEDO DE BAUTISTA	15 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de pollo y pescado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$950.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
181	CARLOS PACHECO	15 años de inquilino 57 años de edad Vendedor de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.



182	ZOILA PADILLA TAO	18 años de inquilina 49 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$260.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales.
183	GLORIA INÉS PARRA DÍAZ	12 años de inquilina 39 años de edad Vendedora de artesanías Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.
184	LUIS CARLOS PATIÑO	13 años de inquilino 44 años de edad Vendedor de relojes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
185	MERY PENAGOS NIZO	9 años de inquilina 48 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
186	GLORIA PERDOMO	10 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
187	MARÍA ELENA PERDOMO	30 años de inquilina 46 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
188	ANA ROSA PERDOMO	20 años de inquilina 33 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.



189	CRISTOBALINA PERDOMO DE CONDE *	12 años de inquilina 62 años de edad Vendedora de granero Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales.
190	LILIA PERDOMO *	38 años de inquilina 38 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
191	HERMINIA PERDOMO DE FRANCO	13 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
192	MARÍA ELENA PERDOMO DE TRÚJILLO	40 años de inquilina 55 años de edad Vendedora de artesanías Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
193	NURY PERDOMO DE VARGAS	25 años de inquilina 37 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
194	ANIBAL PERDOMO MORENO	15 años de inquilino 41 años de edad Vendedor de granos y abarrotes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
195	MARICELA PERDOMO VARGAS	8 años de inquilina 24 años de edad Vendedora de frutas silvestre y fina Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.



196	MARÍA DE JESÚS PÉREZ DE CANO	20 años de inquilina 71 años de edad Vendedora de víveres Excluida de Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
197	CLEMENTINA PINZÓN LÓPEZ	12 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
198	AURA MARÍA PINZÓN LÓPEZ	4 años de inquilina 46 años de edad Vendedora de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales.
199	INÉS POLANÍA POVEDA	18 años de inquilina 35 años de edad Vendedora de granos y abarrotes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$550.000 mensuales. Pérdida de \$550.000 mensuales.
200	ELÍAS QUIMBAYA ESCOBAR	15 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
201	RAFAEL QUINAYÁS INCHIMA *	33 años de inquilino 68 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
202	MERY RAMÍREZ ARCE	34 años de inquilina 52 años de edad Vendedora de frutas en pulpa Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.



203	ANA MARÍA RAMÍREZ CHANTRE	32 años de inquilina 48 años de edad Vendedora de arepas y cuñuco Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
204	ARACELY RAMÍREZ DE AGUDELO	10 años de inquilina 49 años de edad Vendedora de pollo congelado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales.
205	MARIELA RAMÍREZ DE BALLESTEROS	20 años de inquilina 53 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales.
206	JUDITH RAMÍREZ DE TRUJILLO	27 años de inquilina 60 años de edad Vendedora de carnes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$360.000 mensuales. Pérdida de \$360.000 mensuales.
207	SOLEDAD RAMÍREZ LOSADA	15 años de inquilina 43 años de edad Vendedora de pollo Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
208	MICHAELINA ARCELIA RAMÍREZ SIERRA	25 años de inquilina 56 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
209	JAIRO RAMÍREZ ZAPATA	30 años de inquilino 58 años de edad Vendedor de granero Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.



210	OLGA LUCÍA RAMOS	4 años de inquilina 29 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$750.000 mensuales.
211	ADRIANO RAMOS CRUZ	35 años de inquilino 53 años de edad Vendedor de verduras y víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
212	MIGUEL ÁNGEL REYES PERDOMO	25 años de inquilino 33 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
213	MARÍA SILVIA RICARDO DE LA TORRE	38 años de inquilina 63 años de edad Vendedora de jugos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales.
214	FIDEL RÍOS LOSADA	30 años de inquilino 63 años de edad Vendedor de cacharros Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales.
215	GUSTAVO RIVAS CAMACHO	8 años de inquilino 38 años de edad Vendedor de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.
216	BENJAMÍN RIVERA	18 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de mercancía Excluido M239 Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales.



217	GLORIA MARÍA RODRÍGUEZ	18 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de verdura Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
218	ULDARICO RODRÍGUEZ	15 años de inquilino 41 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales.
219	STELLA RODRÍGUEZ CASTRO	10 años de inquilina 43 años de edad Vendedora de carne de cerdo Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
220	BERTHA RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ	28 años de inquilina 48 años de edad Vendedora de vísceras de res Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
221	MARÍA AURORA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ	13 años de inquilina 47 años de edad Vendedora de cacharrería Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
222	BELLANIRA RODRÍGUEZ HERRERA	8 años de inquilina 29 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
223	DIOSELINA ROJAS CAMARGO	24 años de inquilina 63 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales



224	MARCO FIDEL ROJAS QUIMBAYA *	20 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
225	MARÍA INÉS ROJAS ROJAS	12 años de inquilina 37 años de edad Vendedora de condimentos y granos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
226	CAMPO ELÍAS RUBIANO CHALA	31 años de inquilino 57 años de edad Vendedor de víveres y abarrotes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
227	NIEVES RUBIANO DE MOTTA	38 años de inquilina 71 años de edad Vendedora de granos y abarrotes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
228	ROSALBA SALAZAR	10 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de verdura Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
229	ALBA LUZ SAMBONÍ DE PARRA *	18 años de inquilina 41 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
230	MATILDE SÁNCHEZ DE MEDINA	28 años de inquilina 70 años de edad Vendedora de carne de cerdo Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales



231	MARÍA LUZ HÉLIDA SÁNCHEZ DE TRUJILLO	18 años de inquilina 43 años de edad Vendedora de pollos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.035.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
232	JOSEFINA SÁNCHEZ DÍAZ	35 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de envueltos de asado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales
233	DORA EDID SÁNCHEZ DÍAZ *	13 años de inquilina 26 años de edad Vendedora de envueltos de asado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
234	CECILIA SÁNCHEZ POVEDA	12 años de inquilina 38 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
235	BLANCA SÁNCHEZ RAMÍREZ	55 años de inquilina 71 años de edad Vendedora de granos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales
236	CECILIA SANDOVAL	32 años de inquilina 69 años de edad Vendedora de artesanías Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
237	LUZ MERY SANDOVAL	12 años de inquilina 39 años de edad Vendedora de artesanías Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales



238	FRANCISCO ANTONIO SANTANILLA RAMON	10 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de granos y abarrotes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
239	ÁNGEL MARÍA SILVA PALENCIA	38 años de inquilino 66 años de edad Vendedor de carnes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
240	MARÍA DELCY SILVA QUINTERO	20 años de inquilina 39 años de edad Vendedora de vísceras de res Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
241	ROBERTO SILVA RIVERA	7 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de hierbas botánicas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
242	LEONOR SILVA DE TOVAR	21 años de inquilina 58 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
243	GERARDO SOLANO PERDOMO	6 años de inquilino 24 años de edad Vendedor de granos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
244	ANA SOFÍA SOLER DE CÓRDOBA	38 años de inquilina 53 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales



245	OTONIEL SOTO BONILLA	33 años de inquilino 65 años de edad Vendedor de verdura Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$250.000 mensuales. Pérdida de \$230.000 mensuales
246	AMIRA SOTO DE LACHE	32 años de inquilina 59 años de edad Vendedora de plantas medicinales Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales
247	TERESA SUÁREZ CRUZ	11 años de inquilina 41 años de edad Vendedora de artesanías Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
248	LUIS ARTURO SUPELANO	24 años de inquilino 52 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
249	BLANCA LIGIA TABLA MADROÑERO	22 años de inquilina 56 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
250	LAURENCIA TIQUE BOTACHE	20 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de arepas y cuchucos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
251	MIGUEL ANTONIO TOLE LOZANO	12 años de inquilino 40 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales



252	ALFONSO TORRES	50 años de inquilino 74 años de edad Vendedor de granos y abarrotes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
253	HIPÓLITO TORRES	50 años de inquilino 82 años de edad Vendedor de granos y abarrotes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
254	CARLOS EDUARDO TORRES CHALA	6 años de inquilino 31 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales
255	MARÍA MELIDA TORRES CHALA	4 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
256	LUISA RITA TOVAR DE QUESADA	12 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de comida Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
257	LAURA INÉS TOVAR BONILLA	7 años de inquilina 31 años de edad Vendedora de víveres y verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
258	MARÍA NINFA TOBAR CORTÉS *	24 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales



259	JOSÉ ELÍAS TOVAR ESPINOSA	20 años de inquilino 47 años de edad Vendedor de cacharrería Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$550.000 mensuales. Pérdida de \$550.000 mensuales
260	AMPARO TOVAR GARCÍA	15 años de inquilina 43 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
261	MARÍA INÉS TOVAR LOSADA	17 años de inquilina 47 años de edad Vendedora de plantas medicinales Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$350.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales
262	JOSÉ MANUEL TOVAR NÚÑEZ *	15 años de inquilino 53 años de edad Vendedor de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
263	CELIANO TRUJILLO	19 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de plantas medicinales Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
264	CARMEN DORIS TRUJILLO GALINDO *	14 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de mercado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
265	CARMEN TRUJILLO CORTÉS	12 años de inquilina 39 años de edad Vendedora de jugos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$350.000 mensuales



266	MARÍA STELLA TRUJILLO DE LOSADA	25 años de inquilina 55 años de edad Vendedora de pollo congelado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
267	MIRIAM TRUJILLO MORALES *	4 años de inquilina 37 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales
268	OLGA TRUJILLO MORALES	10 años de inquilina 39 años de edad Vendedora de verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
269	ALEXANDER TRUJILLO RAMÍREZ	15 años de inquilino 32 años de edad Vendedor de cárnicos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
270	AIDEÉ URIBE *	7 años de inquilina 32 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
271	YOLANDA URIBE	15 años de inquilina 45 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
272	ANA RUTH VANEGAS MOLINA	15 años de inquilina 35 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales



273	ALIDA VARGAS CASTRO	11 años de inquilina 37 años de edad Vendedora de verdura y frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
274	ROSA VIRGINIA DIAZ DE VARGAS	40 años de inquilina 58 años de edad Vendedora de vísceras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
275	ELVIA MARÍA VARGAS DE RODRÍGUEZ	40 años de inquilina 68 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
276	FÉLIX MARÍA VARGAS GARZÓN	35 años de inquilino 45 años de edad Vendedor de fresco, cebada y comestibles Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 mensuales. Pérdida de \$750.000 mensuales
277	OLEGARIO VARGAS MEJÍA	15 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
278	GLORIA VARGAS SÁNCHEZ	15 años de inquilina 45 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
279	LEONOR VARGAS SÁNCHEZ	8 años de inquilina 45 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales



280	FABIOLA VARGAS TOLEDO	20 años de inquilina 45 años de edad Vendedora de aliños Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$750.000 mensuales. Pérdida de \$750.000 mensuales
281	MYRIAM VARGAS URIBE *	7 años de inquilina 35 años de edad Vendedora de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
282	CARMEN VELANDIA BALLESTEROS	25 años de inquilina 68 años de edad Vendedora de arepas y arequipés. Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales
283	HERMELINDA VIDAL DE RAMOS	30 años de inquilina 63 años de edad Vendedora de misceláneas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales
284	FIDEL ANTONIO YATE LASSO *	10 años de inquilino 47 años de edad Vendedor de artesanías Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales
285	ULISES YUSUNGUAIRA SILVA	1 año de inquilino 27 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
286	ALBERTO ZAPATA GUTIÉRREZ	15 años de inquilino 45 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales



287	MARÍA NOVIA ZÚÑIGA ÁLVAREZ *	6 años de inquilina 53 años de edad Vendedora de víveres y verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
-----	---------------------------------	--

"5. De la misma, en la Plaza Satélite del Norte trabajaron a título de inquilinos o expendedores estacionarios o ambulantes, entre otras, las personas que a continuación se relacionan y que igualmente aparecen incluidas en el censo que realizó la administración municipal, así:"

No.	Demandantes	Hechos alegados en la demanda
288	HENRY BARRERO	16 años de inquilino 38 años de edad Vendedor de servicio al público Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
289	MARÍA DEL SOCORRO BOLAÑOS	7 años de inquilina 49 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales
290	ROGELIO CALIMÁN MANRIQUE	15 años de inquilino 41 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales
291	LUCILA CAMARGO DE MEJÍA	19 años de inquilina 58 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
292	LUCILA CÁRDENAS DE MOSQUERA	18 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales



293	JOSÉ ENRIQUE CARVAJAL TAMAYO *	10 años de inquilino 55 años de edad Vendedor de granos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
294	LUZ HAZDED CARRILLO NÚÑEZ *	20 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
295	OLGA CECILIA CASILIMA	20 años de inquilina 30 años de edad Vendedora de tomate Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
296	LUZ NELLY CASILIMA	23 años de inquilina 31 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
297	ALICIA CÉLIS DE GUZMÁN	13 años de inquilina 62 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
298	JOSÉ MILLER COLLAZOS ALARCÓN	16 años de inquilino 57 años de edad Vendedor de carnes Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
299	CELMIRA CRUZ DE ORTÍZ	16 años de inquilina 34 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales



300	DEICY CRUZ RODRÍGUEZ *	8 años de inquilina 32 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercanciva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$1.400.000 mensuales
301	PABLO CUENCA BAHAMON	19 años de inquilino 60 años de edad Vendedor de víveres, licores, grano y rancho Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
302	AMANDA DELGADO GARZÓN	15 años de inquilina 31 años de edad Vendedora de vísceras de res Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
303	MARÍA EVERLY DELGADO GARZÓN	35 años de inquilina 47 años de edad Vendedora de vísceras de res Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
304	TERESA GARCÍA	12 años de inquilina 57 años de edad Vendedora de cafetería Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
305	JESÚS GARCÍA DE MARTÍNEZ	35 años de inquilino 56 años de edad Vendedor de tomate Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
306	JOAQUÍN GONZÁLEZ LUGO	14 años de inquilino 36 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$200.000 mensuales



307	MARÍA ELCIRA DE JESÚS GUZMÁN	18 años de inquilina 66 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
308	ERMIDES HERNÁNDEZ BARRIOS *	10 años de inquilina 47 años de edad Vendedora de papaya y maracuyá (por mayor) Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales. (...) También declara perdida de una motobomba, 100 arrobas de periódico, compradas a \$3.000 arroba, dos toneladas de papaya que se perdieron valuadas en \$1.000.000 de pesos.
309	ADELA HERRERA	20 años de inquilina 76 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales
310	JOSELITO IBÁÑEZ FLÓREZ	18 años de inquilino 44 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$550.000 mensuales
311	ESMILDA IBARRA GARCÍA	22 años de inquilina 59 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$300.000 mensuales
312	SEVERIANO LADINO	10 años de inquilino 70 años de edad Vendedor de costales para verduras Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales



313	PATRICIA LOSADA IBARRA	3 años de inquilina 27 años de edad Vendedora de comidas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$300.000 mensuales. Pérdida de \$250.000 mensuales
314	CARLOS ENRIQUE LOZANO TRUJILLO *	8 años de inquilino 42 años de edad Vendedor de vísceras de res Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$700.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
315	ERNESTO MANRIQUE	26 años de inquilino 43 años de edad Vendedor de carne Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.800.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
316	CENEN MARTÍNEZ ROLDÁN	38 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de carne Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
317	WILSON MARTÍNEZ VARGAS	5 años de inquilino 29 años de edad Vendedor de pescado Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales
318	ELVIGIA MEDINA SOTO	18 años de inquilina 33 años de edad Vendedora de plantas medicinales Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
319	MILENA MEJÍA CAMARGO	19 años de inquilina 27 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales



320	REINALDO MÉNDEZ	9 años de inquilino 44 años de edad Vendedor de carne Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales
321	MARÍA GENOVEVA MINA MONTENEGRO	19 años de inquilina 46 años de edad Vendedora de pollo Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
322	MARÍA OLIVA MOLANO SÁNCHEZ	40 años de inquilina 59 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
323	MIGUEL MORALES TOCORA	16 años de inquilino 62 años de edad Vendedor de pescado Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$3.000.000 mensuales. Pérdida de \$3.000.000 mensuales
324	FAIBER MORALES CALDERÓN	2 años de inquilino 16 años de edad Vendedor de pescado Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales
325	JAIRO MOYA	18 años de inquilino 50 años de edad Vendedor de frutas (mayorista) Excluido de Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.100.000 mensuales Poseía mejoras en la plaza satélite consistente en una bodega de aproximadamente 40 m ² , paredes en ladrillo, techo de zinc, pisos en cemento, puertas en madera, una pérdida de tres toneladas de papaya almacenadas ante el cierre de la Plaza Satélite, valuadas en \$1.500.000, el valor estimado de la mejora es de \$6.000.000.



326	NATIVIDAD ORDÓÑEZ	20 años de inquilina 55 años de edad Vendedora de comidas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$850.000 mensuales
327	CRUZ ALBA ORDÓÑEZ DE GARCÍA	10 años de inquilina 50 años de edad Vendedora de tintos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales
328	LUIS ENRIQUE ORTÍZ GUTIÉRREZ *	10 años de inquilino 70 años de edad Vendedor de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$450.000 mensuales
329	PABLO EMILIO ORTÍZ RODRÍGUEZ	16 años de inquilino 44 años de edad Vendedor de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales
330	MARÍA NANCY PALMA	14 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de artesanías Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales. Poseía mejoras de tres locales de artesanías, forrados en madera, con techo de zinc y piso de cemento, por valor de \$8.000.000
331	PEDRO PABLO PANTOJA CABRERA	17 años de inquilino 49 años de edad Vendedor de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales



332	AMIRA PENAGOS DE CARDOZO *	18 años de inquilina 55 años de edad Vendedora de artesanías Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
333	MARLENY PERDOMO DE ROJAS	7 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$600.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales
334	HERNANDO PERDOMO PERDOMO	12 años de inquilino 38 años de edad Vendedor de Bolsas plásticas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$850.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
335	HUMBERTO PÉREZ MORA	31 años de inquilino 60 años de edad Vendedor de carnes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
336	WILLIAM PÉREZ SÁNCHEZ *	15 años de inquilino 32 años de edad Vendedor de carnicos Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
337	CARLOS ALBERTO PÉREZ SÁNCHEZ *	15 años de inquilino 34 años de edad Vendedor de carnes Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
338	MARTHA INÉS RAMÍREZ CANTE	20 años de inquilina 42 años de edad Vendedora de víveres Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.



339	JOSÉ JOAQUÍN RIVERA RAMÍREZ *	15 años de inquilino 49 años de edad Vendedor de buñuelos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales
340	JOSÉ ARQUÍMEDES RODRÍGUEZ	1 año de inquilino 56 años de edad Vendedor de heladería Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales. Poseía las siguientes mejoras: un local levantado con muros de concreto y pared de ladrillo, ventanas y puerta de hierro, techo de zinc y madera: pisos de cemento, servicios de agua y luz, sanitario lavable, cocina con su respectivo mesón y lavaplatos, así como alcantarillado, todo por valor de 8.000.000
341	GABRIELA RODRÍGUEZ GARZÓN	19 años de inquilina 40 años de edad Vendedora de vísceras de res Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
342	LUZ MYRIAM RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	12 años de inquilina 35 años de edad Vendedora de frutas Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales.
343	BERTHA SOFÍA ROJAS DE RAMÍREZ	18 años de inquilina 56 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$450.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
344	JOSÉ DOMINGO SANTANA	20 años de inquilino 66 años de edad Vendedor de ferretería Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$1.000.000 mensuales



345	MAGDALENA SUÁREZ ORDÓÑEZ	15 años de inquilina 32 años de edad Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.
346	ÁLVARO TOVAR ESPINOSA *	15 años de inquilino 42 años de edad Vendedor de pollo, pescado y huevos Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.000.000 mensuales. Pérdida de \$600.000 mensuales
347	DIMAS TRUJILLO BUSTOS	17 años de inquilino 60 años de edad Vendedor de frutas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales. Poseía las siguientes mejoras: una bodega construida en ladrillo, con techo de zinc, piso de cemento, servicio de agua y energía, puerta de hierro, por un valor de \$2.500.000
348	EDGAR TRUJILLO OLIVEROS	18 años de inquilino 40 años de edad Vendedor de vísceras de res. Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$800.000 mensuales. Pérdida de \$700.000 mensuales
349	TRINIDAD VALDERRAMA DE ORTÍZ	8 años de inquilina 68 años de edad Vendedora de víveres Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.
350	ROSALBA VERA DE SÁNCHEZ	18 años de inquilina 66 años de edad Vendedora de botánica Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$900.000 mensuales. Pérdida de \$900.000 mensuales.



351	JOSÉ GERARDO VIDARTE CLAROS	1 año de inquilino 34 años de edad Vendedor de carne Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$1.100.000 mensuales. Pérdida de \$800.000 mensuales
352	BEATRÍZ ELENA ZAMBRANO DE CALDERÓN	8 años de inquilina 36 años de edad Vendedora de comidas Sin puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$500.000 mensuales. Pérdida de \$500.000 mensuales.
353	CONSUELO ZAPATA CASILIMA *	23 años de inquilina 33 años de edad Vendedora de verduras Con puesto en Mercaneiva Ingreso promedio de \$400.000 mensuales. Pérdida de \$400.000 mensuales.

6. También en la Plaza Satélite del Norte trabajaron como inquilinos, pero con mejoras establecidas a expensas de cada inquilino y exclusivamente para el desarrollo de sus actividades comerciales, las siguientes personas también relacionadas en el censo realizado por la administración municipal (...).

“7. La administración municipal de Neiva encabezada por su alcalde mayor concretó la iniciativa de construir el gran centro minorista de comercialización de productos perecederos, para lo cual, por conducto de Mercaneiva S.A., sociedad de economía mixta del orden municipal con capital público superior al 90% y creada con el exclusivo objetivo de vincularse a la construcción de la plaza de mercado minorista de la ciudad, hizo la convocatoria a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desearan participar en la constitución de una sociedad de economía mixta de régimen privado para la financiación, construcción y venta de dicho centro minorista, el cual estaría ubicado en un área de 80.049 m² contigua a Surabastos.

8. En desarrollo de esa convocatoria, el 28 de mayo del año pasado se constituyó Mercasur Ltda., fecha en que la Unión Temporal E.C.A.C Ltda., socia de aquélla, empezó a realizar obras relacionadas con la construcción del complejo de comercialización minorista, como replanteo, excavaciones, movimientos de tierra, campamento, etc., a título de aportes al capital social.

9. El contrato para la construcción de la central minorista, a la que se le conoce como Central o Mercado Minorista Mercaneiva, fue firmado por un valor de \$10.351.222.006,00 de pesos, con plazo de 180 días, cuya fecha de terminación se había pactado para el 1 de diciembre de 1997.

10. Convencida la administración municipal de que la obra de la central minorista sería terminada en la fecha que se había establecido, es decir, el 1 de diciembre de 1997, comenzó a realizar todos los preparativos orientados a la reubicación o traslado de los inquilinos de las galerías Central y Satélite del Norte de Neiva a Mercaneiva.



11. Las Empresas Públicas de Neiva, como administradoras y arrendadoras de los puestos de venta y locales comerciales de las galerías Central y Satélite del Norte, dirigió a cada uno de los inquilinos sendas notas de requerimiento en las que se les advertía, con 6 meses de anticipación, que se daba por terminado el contrato de arrendamiento o la autorización administrativa de uso del local o del puesto de expendio, en razón a que las galerías debían ser desalojadas "para proceder de inmediato a su demolición y poder darle al terreno la destinación ordenada por el Honorable Concejo Municipal".

12. Muchos de los comerciantes minoristas que laboraban en las dos galerías no recibieron comunicación ni desahucio alguno, no obstante haber quedado relacionados dentro del censo que realizó la administración municipal por conducto de las Empresas Públicas.

13. Buen número de inquilinos formularon reclamaciones o dieron respuesta al requerimiento o desahucio de la Empresas Públicas para la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento (Anexo N° 1 en 5 folios), sin que ésta hubiera atendido conforme tales observaciones o hubiese iniciado las correspondientes acciones legales ante la justicia ordinaria para obtener la restitución de los puestos o locales comerciales.

14. Tanto la administración municipal, en ese momento en cabeza de su alcalde Gustavo Penagos Perdomo, como la gerencia de Mercaneiva S.A., a cargo de Luis Miguel Lozada Polanco, y el ingeniero director de la obra, Ludwig Wagner, hicieron durante la etapa de construcción repetidas manifestaciones por la radio y la prensa (Anexo N°2 en 3 folios) en el sentido de que la central de mercado minorista estaría concluida en el mes de noviembre; que la reubicación de los inquilinos de las dos galerías como también la demolición de la antigua galería central se efectuarían hacia el 10 de diciembre de 1997, y que por ningún motivo ésta sería demolida sin que previamente se diera solución a todos los inquilinos.

15. Mientras a los inquilinos de las galerías se les decía y repetía públicamente y en privado por parte de representantes o funcionarios de la administración municipal, de Mercaneiva S.A. y de Mercasur Ltda., que la reubicación sólo se haría una vez culminado el Mercado Minorista Mercaneiva, la Secretaría Municipal de Salud en coordinación con las Empresas Públicas de Neiva iniciaban y adelantaban sendos procedimientos higiénico-sanitarios respecto de las galerías Central y Satélite del Norte, con desconocimiento de los inquilinos y sin que éstos hubieran sido notificados para que ejercieran su defensa.

16. En desarrollo de tales procedimientos, la administración municipal levantó las actas 717 de septiembre 10 de 1997 y 191 de noviembre 5 de 1997 (Anexo N° 3 en 28 folios), al tiempo que hicieron algunas recomendaciones para la solución de las presuntas fallas sanitarias, pero de ellas sólo fue notificado el gerente de Mercaneiva S.A., Miguel Lozada Polanco, más no los inquilinos, que debieron ser finalmente los destinatarios tanto de las investigaciones como de las sanciones a que hubiera lugar.

17. Los inquilinos de la Galería Central reclamaron ante el Personero Municipal de Neiva protección especial para que se les garantizara por parte de la administración de Neiva el respeto al acuerdo 011 de 1997 en el sentido de suspender cualquier diligencia de desalojo de la Plaza Central de Mercado hasta tanto no fuera construida en su totalidad y puesta al servicio la Central Minorista Mercaneiva (Anexo N°4 en 2 folios).

18. El personero Municipal, a su turno, envió el oficio D.P 568 de octubre 23 de 1997 para que la administración local precisara lo relacionado con la reubicación de inquilinos de las Galerías, a lo cual el alcalde Gustavo Penagos Perdomo respondió,



en comunicación del 20 de noviembre de 1997: "La Administración Municipal tiene clara la posición que debe adoptar frente al traslado de los inquilinos de la Galería Central y del Norte, la cual se sustenta en el hecho de que previo a cualquier decisión sobre la disposición del uso del suelo donde se asientan las galerías o mercados públicos antes mencionados, se debe de tener construida en su totalidad la nueva Central minorista de la ciudad". Y agregó: "se da por descontado que en este momento, el proyecto y el espacio a ocupar están disponibles y las condiciones de operación real. (sic) Serán el punto de partida para efectuar el traslado, antes no". (Anexo N° 5 en 4 folios).

19. Igualmente, el Comité de Inquilinos de la Plaza Satélite del Norte dirigió una nota al alcalde mayor de la ciudad de Neiva en la que formulan también inquietudes con relación al traslado de inquilinos a Mercaneiva, según comunicación del 17 de septiembre del año pasado, en cuya respuesta, seis días después, el gerente de Mercasur Ltda., Luis Miguel Lozada Polanco, contestó: "para finalizar y como se ha expresado siempre por parte de MERCANEIVA, el traslado de los comerciantes será en iguales condiciones para las dos plazas de mercado y se hará en el momento en que el proyecto está listo para abrir las puertas al público". (Anexo N° 6 en 5 folios).

20. Ante las dudas que asaltaban a los inquilinos de las galerías, los señores Victor Hernando Ortiz, Álvaro Alarcón, Lucrecia Bastidas, Octavio Puentes, Marleny Velandia, Libia Ramírez y Luis Enrique Medina promovieron acción de cumplimiento contra la Alcaldía de Neiva y las Empresas Públicas ante el Honorable Tribunal Administrativo del Huila, según expediente 017 con ponencia del doctor José Marcelino Triana Perdomo, para que se hiciera efectivo el acuerdo 011 de 1997 en el sentido de que las entidades demandadas no efectuaran traslado de inquilinos a Mercaneiva mientras las obras de construcción no estuvieran totalmente culminadas y en pleno funcionamiento.

21. La acción de cumplimiento fue fallada desfavorablemente a las pretensiones de los demandantes, en virtud de que tanto el gerente de las Empresas Públicas como el alcalde de Neiva manifestaron expresamente, en sendos oficios, que "la administración municipal no puede adoptar ninguna decisión ni actuación administrativa sin que la nueva plaza o galería minorista "Mercasur" se encuentre terminada arquitectónicamente y en total funcionamiento", y agrega: "En este orden de ideas, se entiende que necesariamente, el traslado de los inquilinos de las actuales galerías Central y del Norte, esté condicionado a que una nueva Central Minorista se encuentre en pleno funcionamiento". (Anexo N° 7 en 8 folios).

22. El 24 de diciembre de 1997, sin haber oído y vencido previamente a los destinatarios de las supuestas medidas higiénico-sanitarias, la administración municipal por conducto del Alcalde de Neiva y la Secretaría de Salud Municipal Profirió sendas resoluciones, la 618 y la 619, por las cuales ordenó la "clausura de manera temporal y total" de los establecimientos Plaza Central de Mercado y Plaza de Mercado Satélite del Norte, a partir de las 18:00 horas de ese día hasta cuando se establecieran las condiciones óptimas de sanidad previstas en las normas citadas en las partes considerativas de dichas resoluciones.

23. Sin haber previamente puesto en conocimiento de los destinatarios las resoluciones sancionatorias contenidas en los actos administrativos 618 y 619 arriba enunciados, la administración municipal, previó uso de la fuerza, acordonó las galerías y procedió al desalojo de la totalidad de los inquilinos.

24. La Administración Municipal tomó las resoluciones de cierre temporal y total de las galerías Central y Plaza Satélite del Norte por existir supuestamente condiciones sanitarias inadecuadas para el expendio de productos alimenticios, sin tener en cuenta que en ambas centrales minoristas existían locales externos o incluso internos que presentaban condiciones totales de higiene, pues no solamente



33. En efecto, en 1994 prosperó una acción de tutela contra las Empresas Públicas y el Consorcio Aseo Capital, mediante la cual se ordenó por sentencia del Juzgado 5° Promiscuo de Familia que las Empresas Públicas y el Consorcio Aseo Capital adoptaran inmediatas medidas sanitarias respecto de la Galería Central (Anexo N° 11 en 15 folios); tutela que fue incumplida por las Empresas y el Consorcio, por lo cual dos de los interesados solicitaron que se diera cumplimiento al fallo judicial.

34. De la misma manera, cuando se suscribió el convenio interadministrativo entre Idema y Mercaneiva para la clausura de la Galería Satélite del Norte y su demolición, suscrito el 18 de julio de 1997, es decir cinco meses antes de las resoluciones de cierre total y temporal, ninguna (sic) parte se adujeron motivos de insalubridad, sino exclusivamente lo relacionado con el traslado de los inquilinos "a la nueva plaza minorista de Neiva" que estaba construyendo Mercaneiva S.A. (Anexo N° 12 en 3 folios).

35. El afán de la administración por desalojar a los inquilinos de las galerías Central y Satélite del Norte llegó a extremos inauditos, al punto de trasladar a estos precipitadamente a la Central Minorista Mercaneiva cuando las obras de su construcción estaban inconclusas de tal manera que aquellos debieron ser establecidos en los extramuros de la nueva edificación, en condiciones de abandono, humillantes, antieconómicas, indignas y violatorias de elementales derechos de la persona humana.

36. Según el informe de una comisión accidental del Consejo de Neiva, firmado por los ingenieros Herman Casagua Albarracín y Orlando Ibagón Sánchez (Anexo N° 13 en 12 folios) luego de una visita a Mercaneiva dos meses después de haber sido reubicados los inquilinos, las obras de la nueva central minorista no estaban en ese momento concluidas y, por el contrario, presentaban graves fallas tanto en la ejecución del contrato como en los aspectos técnicos.

37. De la misma manera, según reiterados informes de interventoría firmados por el Ingeniero Hernando Suárez Cleves (Anexo N° 14 en 27 folios), las obras de Mercaneiva presentaban no sólo graves fallas e irregularidades técnicas y de ejecución sino que a la fecha aún no han concluido.

38. Igualmente la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) conminó a Mercaneiva por deterioro ambiental ocasionado por falta de planta de tratamiento de aguas residuales, en el mes de abril de 1998, hecho que fue verificado el 7 de mayo de 1998 por la Sección de Saneamiento Ambiental de la Secretaría de Salud Municipal, según acta de visita 003 en la que concluyó deficiencias sanitarias, inundaciones causadas por aguas lluvias, contaminación acústica y fallas en las cunetas de evacuación de aguas servidas internas y externas. (Anexo N° 15 en 6 folios).

39. Los inquilinos y propietarios de Mercaneiva también han denunciado graves fallas por permanentes hacinamiento y olores putrefactos en las instalaciones de la central minorista, al igual que graves fallas originadas en la contaminación por deficiencias en los sistemas hidrosanitarios de la construcción, según comunicaciones de mayo 6, abril 29 y abril de 1998 (Anexo N° 16 en 9 folios).

40. A la fecha de esta demanda, la Central Minorista Mercaneiva aún se encuentra en etapa de construcción y con una sola e insuficiente vía de acceso, pues las obras han estado prácticamente paralizadas desde comienzo de año y aún presentan gravísimos problemas relacionados con su funcionamiento, a tal punto que no existen más de 500 expendedores, cuando de acuerdo con el censo realizado en las dos antiguas galerías deberían haberse establecido más de 2.000 comerciantes minoritarios de productos perecederos.



41. El traslado intempestivo, abrupto, arbitrario, antijurídico y precipitado de los inquilinos de las galerías Central y Satélite del Norte a las instalaciones inconclusas, inadecuadas, sanitariamente deficientes, sin vías suficientes de acceso, con transporte deficiente de MERCANEIVA determinó la quiebra económica de millares de personas que vivían de su actividad como comerciantes minoristas en aquéllos.

42. Entre los afectados económicamente con dicho traslado se encuentran mis poderdantes, cuyas pérdidas económicas, de acuerdo con los ingresos que declaraban antes de producirse su tragedia, se resumen así:

(...)

TOTAL LUCRO CESANTE ESTIMADO A OCTUBRE DE 1998 \$3.980.340.000

43. De la misma manera, algunos actores que laboraban en la Plaza Satélite del Norte vieron perdidas las mejoras de su propiedad que cada uno de ellos había establecido a sus expensas, en los montos que se relacionan en el punto 6° de los hechos, como habrá de probarse.

44. La actuación de la administración municipal conforme a los hechos, operaciones, acciones u omisiones demandados determinaron no sólo lesiones a los intereses patrimoniales de mis poderdantes sino también graves afectaciones de carácter moral, de presión psicológica en la mayoría de ellos, grave estado de aflicción moral que incidieron sobremanera en la vida personal y familiar de cada uno de ellos al verse sometidos a perder el fruto de sus esfuerzos durante varios años y a su familia igualmente perjudicada por las nuevas y calamitosas situaciones.

45. Los actos demandados determinan que mis poderdantes en su totalidad deban ser reparados por razón de los daños materiales y morales que se le fueron ocasionados por las actuaciones irregulares, antijurídicas y arbitrarias de la administración municipal.

46. Mis poderdantes están legitimados para incoar las pretensiones arriba formuladas, pues hasta la fecha no se les ha reparado los daños irrogados, para lo cual me confirieron el correspondiente poder."

2. Actuación procesal en primera instancia

2. 1. Admisión de la Demanda

Mediante auto de 26 de julio de 1999⁵, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila admitió la demanda, providencia que fue notificada personalmente al Ministerio Público el 10 de agosto de 1999⁶ y al Municipio de Neiva el 23 de noviembre de 1999⁷.

Se observa igualmente que la demanda fue adicionada mediante escrito de fecha 3 de febrero de 2000, en el sentido de solicitar nuevas pruebas⁸.

⁵ Fls. 1035 – 1038 del C.3 Ppal.

⁶ Fls. 1039 del C.3 Ppal.

⁷ Fls. 1043 del C.3 Ppal.

⁸ Fls. 1045 del C. 3 Ppal.



2.2 Escrito de contestación a la demanda

2.2.1 Encontrándose dentro del término legal, el 09 de febrero de 2000⁹ el Municipio de Neiva, por intermedio de apoderado judicial, presentó su escrito de contestación a la demanda en el cual se opuso a todas y cada una de las pretensiones, además, con relación a los hechos uno, siete y ocho sostuvo que son ciertos, respecto a los demás hechos (2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46) sostuvo que no le constan y que deberán demostrarse en el curso del proceso.

Igualmente observa la Sala que la contestación a la demanda fue adicionada mediante escrito de fecha 24 de julio de 2000 en el que el Municipio demandado solicitó nuevas pruebas¹⁰.

Asimismo, con relación a la pretensión del pago de las mejoras efectuadas por los demandantes, en los puestos de las plazas de mercado demolidas, el Municipio adicionó que:

“Primero: En los contratos de arrendamiento de los locales de la desaparecida plaza de mercado central, se estipulaba la prohibición de realizar mejoras y en el evento que se hicieran debían ser con el visto bueno de las Empresas Públicas de Neiva, pasando de todas maneras a ser propiedad de dicho ente.

Segundo: No existe prueba idónea y suficiente con la cual se acredite la autoría y la realización de las mejoras por las cuales se pretende su indemnización.

Tercero: En diligencia de inspección extraproceso realizada en 1997, a la cual asistió un funcionario de las Empresas Públicas, se pudo constatar que las mejoras realizadas en cerca de 40 locales comerciales, eran elaboradas en madera o elementos retirables, por tratarse de estantería”.

2.3 Periodo probatorio

Mediante auto proferido el 4 de abril del 2001¹¹ el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila ordenó abrir el proceso a pruebas y en consecuencia, decretó tener como pruebas los documentos acompañados a la demanda y su contestación y practicar las testimoniales y periciales también solicitadas en la demanda y su contestación, o las respectivas adiciones.

⁹ Fls. 1046 – 1050 del C.3 Ppal.

¹⁰ Fls. 1059 – 1060 del C3 Ppal

¹¹ Fls. 1062-1066 del C. 3 Ppal.



2.4 Alegatos de conclusión

El 23 de octubre de 2002¹², el Tribunal Administrativo del Huila corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

2.4.1 El 12 de noviembre de 2002 el Municipio de Neiva, mediante apoderada judicial presentó el correspondiente escrito de alegatos, en el cual manifestó que¹³:

"(...) era indispensable para la ciudad, el cierre de las plazas de mercado localizadas en el centro de la ciudad por su mismo crecimiento, por el desaseo que se mantenía por parte de los expendedores o comerciantes de dicho establecimiento y la imagen tan nefasta del micro centro de la ciudad, ya que como es de conocimiento general, aun cuando existían las galerías o plazas de mercado en el centro de la ciudad, en sus alrededores proliferaban (sic) los vendedores ubicados en el piso o entrada del mismo, dando una imagen negativa de la ciudad.

(...) Como se puede detectar, donde existía la plaza de mercado central llena de suciedad, ladrones y demás problemas que tenía el centro de la ciudad, encontramos hoy en día un hermosos (sic) parque de recreación, el cual está acorde al desarrollo urbanístico de nuestra ciudad.

*(...)
Es importante igualmente dejar presente, que se llevó a cabo todos y cada uno de los procedimientos legales, para que la propietaria de la (sic) plazas de mercado del centro que para el caso eran la (sic) Empresas Públicas de Neiva, solicitaran la terminación de los contratos de arrendamiento respectivo (sic) de dichas instalaciones, sin necesidad de pagar ninguna clase de good will o mejoras ya que como se estableció no eran procedentes por el destino de las mismas y por ende, la imposibilidad legal de reclamarlas, ya que lo poco que había hecho (sic) fueron retiradas por los propietarios de las mismas y la que (sic) no se retiraron hacían parte de la plaza de mercado ya que nunca recibieron permiso por parte de las Empresas Públicas para su ejecución.*

*(...)
Igualmente, no es cierto que el municipio hubiese propiciado la quiebra de los inquilinos de la plaza de mercado, toda vez que los mismos se siguieron prestando en la Central de abastos y Mercaneiva. Entonces, no se puede pretender el resarcimiento de supuestos beneficios económicos a costa del Estado para el caso el Municipio de Neiva, cuando la intención de éste fue y es centralizar en un solo sitio de la ciudad la distribución mayorista y minorista, tal y como se encuentra dado en las grandes ciudades. Cabe precisar, de la misma manera que este desarrollo estaba contemplado en los acuerdos municipales que contemplaba desarrollo (sic) del micro centro de la ciudad, fijado por el Plan de Ordenamiento de la Ciudad.*

Por otra parte, es preciso aclarar que si bien es cierto al comienzo se presentaría algunos tropiezos en el traslado del personal de las plazas de mercado, también es cierto que por falta de cultura de nuestra población, ha sido dispendiosa la labor que viene adelantando la administración para la reubicación total de los pequeños comerciantes de perecederos, ya que para ellos no existe solución alguna a dejárseles ocupar espacio público o sitios que en su momento no reunían los

¹² Fls. 1314 del C. 3 Ppal.

¹³ Fls. 1315 – 1319 del C. 3 Ppal.



requisitos de higiene y por ende, debía adecuarse a la política del desarrollo de la ciudad de Neiva.

Por otro lado, el uso del suelo de ese sector específico de la ciudad, como se encuentra plenamente demostrado no permite ni permitía para el momento de la terminación de los contratos de arrendamiento de los inquilinos, el desarrollo de actividades relacionadas con plazas de mercado en el centro (sic) ciudad de Neiva.

(...)

(...) el traslado y desalojo de las plazas de mercado era algo conocido desde [hace] más de un año, lo que indica que no fue de improviso sino que al contrario los inquilinos de las plazas de mercado o galería ya conocían que las instalaciones como tal no reunía (sic) los requisitos exigidos para su normal funcionamiento, y aun terminados los contratos y cerradas las instalaciones se opusieron al traslado a las nuevas sedes, e incluso teniendo en cuenta que a la fecha se les arrienda locales por ínfimos costos diarios y aun así no aceptan las reubicaciones pertinentes, lo cual nos da (sic) entender que para ellos no existía ninguna otra sede diferente a donde funcionaban las plazas de mercado respectivas.

Por último el municipio de Neiva reiteró que actuó dentro de los parámetros legales permitidos y buscó el bienestar de los comerciantes y de la comunidad en general, así como el desarrollo de la ciudad, sobre lo cual manifestó que "el interés general prima sobre el particular", consecuencia de lo cual solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda.

2.4.2 Por su parte, el apoderado de los demandantes presentó escrito de alegatos de conclusión el 18 de noviembre de 2002¹⁴. Como fundamento de la responsabilidad y sin perjuicio de la aplicación del principio *iura novit curia* por parte del Juez, se apoyó "en la tesis de la lesión" para deducir el daño antijurídico y sostuvo que la falla del servicio es el título adecuado de imputación.

"En relación con la falla del servicio, no hay duda de que la Administración obró de manera ostensiblemente irregular, con grave anormalidad y deliberada inobservancia de sus reglamentos y compromisos, además de que se llevó de calle sus deberes frente a normas constitucionales y legales sobre trabajo y empleo. Sobra decir que, como está demostrado, fue gracias a la actuación de la administración que se generó el perjuicio.

(...)

Sobra decir, Honorables Magistrados, que la actividad que ejercían mis poderdantes no era informal, sino eminentemente formal o convencional, pues se trataba de comerciantes minoristas organizados, de acuerdo con los reglamentos de [las] Empresas Públicas de la ciudad y en dos establecimientos legal y públicamente reconocidos, como eran las Galerías Central y Satélite del Norte, es decir, su situación no puede ser asimilada a las de los vendedores informales.

(...)

De manera que la Administración, al cerrar las galerías y forzar el traslado a un sitio no apto para ejercer el comercio minorista, privó a los antiguos inquilinos de sus fuentes formales de trabajo.

(...)

¹⁴ Fils. 1408 -1433 del C. 3 Ppal.

**Daño emergente:**

En el plenario quedó en claro que ninguno de los inquilinos de la Galería Central tenía mejoras y en tal sentido ninguno formuló reclamaciones. No así respecto de la Satélite del Norte, donde un número reducido de inquilinos estableció mejoras útiles y en algunos casos necesarias; esto en razón de que, como bien se demuestra, mientras la Central tenía todas las adaptaciones para que sirviera como tal, la del Norte debió ser adecuada en su mayoría por los propios inquilinos, es la razón por la cual algunos demandaron su reconocimiento y pago.

(...)

Igualmente, todas las pruebas conducen a determinar la paralización de actividades de las galerías, como se expone en el acápite sobre lucro cesante, permiten también demostrar por qué el daño emergente se encuentra también demostrado. (...)

En consecuencia, el daño emergente está probado para las siguientes personas:

María del Socorro Bolaños	\$3.987.966.00
Hermides Hernández Barrios	\$ 7.669.165.00
Miguel Morales Tocara	\$61.353.316.00
Jairo Moya	\$9.202.997.00
María Nancy Palma	\$12.270.663.00
José Arquimides Rodríguez	\$12.270.663.00
Dimas Trujillo Bustos	\$3.834.582.00

Lucro cesante:

(...)

Como puede observarse, no hay duda de que la causa de la disminución o pérdida de los ingresos respecto de cada uno de los actores se encuentra en las deficiencias de las obras y en la circunstancia de que el proyecto Mercaneiva hasta la fecha ha sido un rotundo fracaso, por los factores expuestos en este acápite

(...)

En consecuencia, el lucro cesante asciende a la suma de NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL VEINTIOCHO PESOS M/CTE. (\$9.795.924.028.00), para los demandantes que lograron acreditar perjuicio; (...)

Con relación a los señores DORA LILIA CAJAS CAJAS, CARMEN DORIS TRUJILLO GALINDO, JOSE GERARDO VIDARTE CLAROS y BEATRIZ ELENA ZAMORA DE CALDERO, que no acreditaron perjuicios en concreto, ruego a la Honorable Sala se Deno (sic) anotar, Honorables Magistrados que, de acuerdo con la relación que aparece en el expediente, fallecieron trece personas (índice extremadamente alto y originado probablemente en los problemas efectivos y de frustración que se generaron). Es probable que algunas personas hayan fallecido, o que otras se hubieran trasladado debido a su situación de crisis económica, por lo que solicito se les de la oportunidad mediante una condena IN GENERE.

DE LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO

(...) En otras palabras, están probados los supuestos normativos y los compromisos de la administración según los cuales los hoy demandantes no estaban obligados a soportar la lesión de sus intereses patrimoniales, más aun cuando existían relaciones jurídicas concretas entre la Administración y aquéllos.

(...)

PERJUICIOS MORALES

Aunque la jurisprudencia tradicional sólo admite reparación por concepto de perjuicios morales a favor de ciertas personas próximas a la víctima, concretamente en caso de muerte, considero que en el presente caso ellos deben ser reconocidos, teniendo en cuenta que hubo grave ofensa a la dignidad de las personas, en virtud de actuaciones totalmente antijurídicas y lesivas en cabeza de la Administración Municipal".



3. Sentencia de primera instancia

El día 21 de noviembre de 2003¹⁵, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila profirió sentencia de primera instancia, en la que declaró responsable al Municipio de Neiva por el daño antijurídico sufrido por los demandantes.

Como fundamento de su decisión el *A quo* consideró:

"(...)La operación de la Administración consiste en el "cierre" definitivo de hecho – pues se demolió la galería central el 31 de diciembre de 1997 – sin haberse así establecido en la Resolución 618 del 24 de Diciembre de 1997 que ordenó una clausura temporal – total – mientras se restablecían las condiciones óptimas de sanidad (conforme se establece en los Resolutivos primero y segundo), y en la reubicación de los arrendatarios o usuarios vendedores en un lugar cuyas condiciones no eran aptas, les generó los perjuicios objeto de la reclamación, pues su medio de subsistencia y de vida que lo era para ese entonces el expendio de productos perecederos y no perecederos, se les afectó y les devino un daño antijurídico.

Los Actos administrativos que contenían [la] obligación puntual y específica como era la de efectuar la nueva ubicación de los vendedores de las plazas de mercado, una vez se hallara terminada la obra "Mercaneiva", no se respetó pues se hizo el desalojo y reubicación en una obra apenas en construcción, no aportándoles una solución sino generándoles un problema mayor que se convirtió en un daño específico en cada uno de los demandantes al no poder continuar tranquila y pacíficamente en un lugar facilitado por la administración municipal con su actividad de pequeño comerciante.

El apoderado del Municipio de Neiva, justifica su actuación en el principio de legalidad de los actos administrativos por ella expedidos, que se materializaban en Acuerdos y en Resoluciones que se habían proferido con base en la prevalencia del interés general sobre el particular, principio pilar del Estado Social de Derecho; sin embargo, si bien puede ser cierto tal afirmación, el interés general no puede conllevar a que se desconozcan y violen otros principios, garantías y derechos de grupos sociales que en algunos casos se halla en un estado de minoría que por su situación social y económica, precisamente deben ser protegidos y ese es el caso presente.

Es que el desarrollo urbanístico de la ciudad no se podía ni puede llevar a cabo desconociendo y violando principios, garantías y derechos constitucionales y legales de personas determinadas, como los demandantes y que ya en éste (sic) providencia se ha expresado.

(...)

El nexa causal

(...)

En el presente caso está probado el daño (su cuantificación se hace más adelante) y que el mismo se presentó como consecuencia de la operación administrativa descrita, y la responsabilidad radicada en el municipio de Neiva se infiere plenamente, dado que fue la entidad territorial que la efectuó.

De la liquidación de los perjuicios

(...)

¹⁵ Fls. 1550 – 1630 del C.4 Ppal.



Pese a que se descarta dicho dictamen pericial para cuantificar el daño, su existencia no se desconoce y se hace necesario cuantificarlo en las modalidades de Daño moral y material, como se reclama, para que el mismo sea integral (...)

Daño o perjuicio moral

La Sala estima que como quiera que éste daño lo ha derivado de la violación de valores, principios y derechos constitucionales por parte de la administración hacia los administrados demandantes y no existen elementos de juicio para diferenciarlo respecto de uno u otro demandante, lo hará de manera igual para cada uno de los actores en el equivalente a Cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir \$1.660.000.oo.

Daño emergente

(...) el mismo no puede ser aceptado de conformidad a lo preceptuado por el artículo 1994 del Código Civil dado que no se tratan de mejoras útiles y adicionalmente no aparece demostrado que el arrendador las hubiere consentido para ser abonadas.

Lucro cesante

Si bien se encuentra acreditado el perjuicio material sufrido, no se halla documentada o probada su cuantía por el hecho de la actividad económica independiente a la que se dedicaban y pese a la no aceptación del peritaje, como ya se explicó para cuantificar este daño, de todas formas los actores por su actividad o trabajo obtenían unos ingresos que sin ser fijos, era la representación económica de su labor y con el cual se sostenían.

En aras de establecer dicho daño, se dará, aplicación a la tesis ya sostenida por esta jurisdicción en otras oportunidades, presumiendo, con fundamento en el hecho probado de que (sic) los demandantes se dedicaban a una labor productiva, de la cual derivaban el sustento para sí y para su familia, y que obtenían de su trabajo una suma equivalente al valor del salario mínimo legal.

Sin embargo dicho valor lo será por un tiempo determinado que la Sala prevé en el caso presente en seis meses como quiera que si bien se tiene la fecha de inicio del daño generado en el cierre de las plazas de mercado y la inadecuada instalación del nuevo sitio, no existe en el proceso demostrada la temporalidad del mismo, esto es cuándo terminó u aún existiendo dicha fecha se tiene que una persona en una situación como la presentada por los demandantes de cerrársele su sitio de trabajo independiente no es lo usual que se queden quietas o cruzadas de brazos sin buscar una nueva opción para derivar su sustento, más aun cuando era previsible el mismo como quiera que el municipio de Neiva públicamente venía anunciando el cierre de las plazas de mercado central y satélite del norte y su correspondiente traslado a otro sitio.

(...)

En consecuencia este daño se determinará tomando como ingresos mensuales dejados de percibir el equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente a diciembre de 1997, por el periodo de un año y dicha suma (la de los seis -6- meses) se actualizará a valor presente a la fecha de ésta sentencia, conforme la fórmula de la matemática financiera ya expresada, y éste será el lucro cesante a reconocer.

Respecto de los demandantes Beatriz Elena Zambrano de Calderón, José Gerardo Vidarte Claros, Clementina Pinzón López, Dora Lilia Cajas Cajas, y Carmen Doris Trujillo Galindo no aparece prueba demostrando los perjuicios materiales sufridos, por lo tanto no es posible reconocérseles indemnización por este aspecto".

4. Recurso de Apelación



Los días 21 y 23 de enero de 2004¹⁶ los apoderados judiciales de la parte actora y el Municipio de Neiva, respectivamente, interpusieron sus recursos de apelación contra la sentencia citada anteriormente, los cuales fueron concedidos por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila mediante auto del 10 de febrero de 2004¹⁷.

En escrito de 23 de agosto de 2004¹⁸, el apoderado de la parte demandante sustentó el recurso de apelación, en el cual solicitó modificar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila en los siguientes términos:

"(...) resulta claro que en el presente caso el Tribunal, para cuantificar los perjuicios causados a los demandantes, no tuvo en cuenta las circunstancias particulares de los supuestos fácticos con base en los cuales se evidenció la existencia del daño antijurídico y sobre todo no aplicó, la disposición imperativa del artículo 16 de la ley 446 de 1998 que consagra los principios de REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO y de EQUIDAD en su valoración.

(...)

El daño moral:

(...)

Si el Tribunal hubiese considerado las particulares circunstancias que rodean el caso concreto sometido a su juzgamiento habría determinado una cuantía de daño moral muy superior a la fijada en la sentencia materia del presente recurso de apelación.

En efecto, el daño moral no podía cuantificarse simplemente basándose en la circunstancia resaltada en la sentencia – la violación de los derechos fundamentales de los demandantes – sino en las citadas circunstancias particulares que rodearon el sub-iudice y que se encuentran ampliamente acreditadas en el expediente.

(...)

El daño a la vida en relación:

Las características especiales de los hechos probados en el proceso imponían la obligación al Tribunal de decretar adicionalmente a favor de cada uno de los demandantes perjuicios por la afectación de la VIDA DE RELACIÓN, bajo el concepto que la nueva jurisprudencia del Consejo de Estado ha estructurado con relación a este tipo de perjuicios.

(...)

En el presente caso resulta evidente que la relación de las víctimas con el mundo exterior fue modificada en forma trascendental con el hecho dañoso que generó el daño antijurídico cuya indemnización se persigue. Toda la vida de las víctimas giraba y dependía del trabajo que dignamente desempeñaban como comerciantes en el mercado o galería de la ciudad de Neiva. Dicho marco fue modificado totalmente al ser expulsadas del lugar donde realizaban su trabajo para ser reubicadas en condiciones inhumanas, bajo carpas, en los extramuros de una nueva plaza de mercado a medio construir

(...)

¹⁶ Fls. 1633 – 1634 del C.4 Ppal.

¹⁷ Fls. 1637 del C.4 Ppal

¹⁸ Fls. 1648 – 1666 del C.4 Ppal



El daño material en la modalidad de daño emergente:

(...) En el presente caso, lo que aparece demostrado con toda claridad es la ocupación del inmueble por comerciantes que, de acuerdo con el reglamento de las Empresas Públicas de Neiva, lo ocupaban y pagaban el valor establecido por dicha entidad; la realización de mejoras y obras que constituyen inversiones en el establecimiento comercial de cada uno de los demandantes; la pérdida total de dichas mejoras como consecuencias de la actividad arbitraria del MUNICIPIO (no de la arrendadora)

Dichas mejoras constituyen un detrimento patrimonial para los demandantes, pues estos se vieron privados de los valores invertidos en sus establecimientos (...)

El daño material en la modalidad de lucro cesante:

En relación al lucro cesante dejado de devengar por cada uno de los demandantes, el Tribunal decidió en forma injustificada dejar de aplicar para su determinación el dictamen pericial rendido en el curso del proceso.

(...) no se estudió su firmeza; no se verificó cual fue el desarrollo argumentativo a través del cual los peritos llegaron a las conclusiones expuestas en el mismo; y al no haberse procedido de esta manera es evidente que, en este punto lo que puede concluirse es que la sentencia de primera instancia, sin fundamento alguno desechó este medio probatorio

(...)

El Tribunal no tuvo en cuenta que el dictamen no fue objetado por la parte demandada, dentro del término legal para ello, (...)

El término del lucro cesante:

En lo que tiene que ver con el término del lucro cesante, el razonamiento desarrollado por el Tribunal también es equivocado.

(...) si existe plena prueba del lapso de tiempo en el que se ocasionó el perjuicio el cual está determinado por el momento del cierre de la Galería y la fecha en que se rindió el dictamen, toda vez que hasta ese momento estaba vigente el daño consistente en la diferencia entre el ingreso que recibían los comerciantes mientras estaban en la "galería" y aquél que empezaron a recibir cuando fueron trasladados a la nueva plaza".

Por su parte, el 23 de agosto de 2004 el Municipio de Neiva, sustentó su recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, con fundamento en¹⁹:

"El hecho dañoso no fue el cierre definitivo de las dos plazas de mercados. El supuesto daño pudiera ser que la nueva plaza de mercado no se encontraba en perfectas condiciones, y esta responsabilidad era exclusiva de un tercero, en este caso, de las Sociedades Mercaneiva S.A. y Mercasur Ltda., las cuales tenían por objeto, entre otros, vincularse a la construcción de la plaza de mercado minorista y la realización de los estudios para el diseño, construcción y comercialización del mercado minorista de Neiva.

¹⁹ Fls. 1667 – 1671 del C.4 Ppal



Esta responsabilidad exclusiva de un tercero constituye falta de legitimación en la causa de la parte pasiva.

Es indispensable saber que existían dentro del municipio de Neiva dos plazas minoristas de mercado: 1) la plaza central de mercado, que fue demolida, no por el municipio, sino por la sociedad encargada de construir la nueva plaza minorista, y 2) la plaza satélite del norte, la cual también fue cerrada por razones de insalubridad.

Los inquilinos y usuarios de las dos plazas minoristas de mercado no tenían relación alguna respecto del municipio de Neiva, pero sí la reconocían con las Empresas Públicas de Neiva, con quienes tenían obligaciones.

Según el acuerdo 11 de 1997 del Concejo Municipal de Neiva, en el inmueble donde se encontraba ubicada la plaza de mercado central se ejecutaría "un bien o bienes de uso público acorde con el plan de renovación urbana de la ciudad de Neiva". Y dispuso que las obras allí contempladas no se podían acometer hasta que: a) no se haya construido en su totalidad, b) puesto al servicio la plaza minorista y c) solucionada la reubicación de la totalidad de los inquilinos de la plaza de mercado central.

El Alcalde Municipal de Neiva, por medio de la Resolución 492 de 1.996, dispuso que el uso del suelo donde se encontraba la plaza Satélite del Norte solamente se pueden desarrollar proyectos de vivienda unifamiliar y multifamiliar y hasta tanto no se desarrollara el proyecto Mercaneiva, el inmueble mantendría el uso de la plaza de mercado.

En las dos normas antes citadas se les dio a los inmuebles donde se encontraban ubicadas las dos plazas minoristas de mercado una destinación distinta y ambas coinciden en que se encontraba sujeto a la construcción de una nueva plaza minorista de mercado.

Los inquilinos y usuarios de las dos Plazas minoristas de mercado tenían conocimiento de la existencia de la nueva destinación de los inmuebles donde se encontraban ubicados y también sabían con la debida anticipación que tenían que desocupar, así mismo de la posibilidad de vincularse a la nueva plaza minorista de mercado en las condiciones que se adaptaran a sus necesidades personales y económicas.

(...)

Es así como varios de los demandantes ya tenían puesto en la nueva plaza de mercado denominada Mercaneiva, según lo manifiesta el apoderado en la demanda, los cuales seguramente no fueron asignados por el municipio, sino que era resultado de lo acordado entre las partes interesadas. Esto para corroborar que el municipio no era la entidad responsable de las condiciones en que se encontrara la plaza al momento de su reubicación, sino las sociedades Mercaneiva S.A. y Mercasur Ltda.

Manifiesta el apoderado en la demanda, que hay demandantes que no tienen puesto asignado en la nueva plaza de mercado, personas que no les asiste derecho para reclamar perjuicios, en razón a que no tienen vínculo con las sociedades Mercaneiva S.A. y Mercasur Ltda., entidades competentes para adelantar el proceso de reubicación de vendedores".

5. Trámite de la segunda instancia



5.1. Los recursos de apelación interpuestos por el municipio de Neiva y la parte actora fueron admitidos por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera el 12 de noviembre de 2004²⁰.

5.2. Mediante auto de 11 de febrero de 2005²¹ la Corporación corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su respectivo concepto.

5.3. El 18 de marzo de 2005²² la Procuraduría General de la Nación solicitó dar prelación del respectivo proceso en atención a la trascendencia social del asunto, al monto de la condena a la Entidad Pública y aun a la importancia que el tema tiene para un desarrollo jurisprudencial.

5.4. En esta instancia el apoderado de la parte actora, presentó escrito de alegatos de conclusión el día 29 de marzo de 2005 en los que reiteró lo dicho en instancias anteriores²³.

5.5. Por su parte, el apoderado del Municipio de Neiva presentó escrito de alegatos de conclusión el 29 de marzo de 2005²⁴, en los cuales reiteró lo dicho en instancias anteriores y además manifestó:

"Entonces siendo así, ningún derecho puede reclamar el arrendatario a permanecer en el inmueble arrendado más allá de la duración del arriendo, y ni siquiera a la indemnización de perjuicios, salvo cuando la terminación del arriendo sea culpa del arrendador, como en el caso del artículo 2.019 del Código Civil.

(...)

Distinta, en lo concerniente al desahucio, es la regulación del arrendamiento comercial, que resulta aplicable al caso, y es así que, según lo establecido en el artículo 518, numeral 3, del Código de Comercio, el empresario que a título de arrendamiento haya ocupado no menos de dos años consecutivos un inmueble con un mismo establecimiento de comercio, tendrá derecho a la renovación del contrato al vencimiento del mismo, salvo, entre otros casos, cuando el inmueble deba ser demolido por su estado de ruina o para la construcción de una obra nueva, caso en el cual, conforme al artículo 520 del mismo código, el propietario podrá hacer cesar el arriendo desahuciendo al arrendatario con no menos de seis meses de anticipación a la fecha de terminación del contrato.

(...)

Pues bien, como se dijo en la demanda, Empresas Públicas de Neiva, arrendadora y administradora de los locales y puestos de venta, mediante oficios de 16 de junio de 1.997 informó a los arrendatarios de la plaza Central de Mercado y la Plaza de

²⁰ Fls. 1683 del C.4 Ppal

²¹ Fls. 1685 del C.4 Ppal

²² Fls. 1687 del C.4 Ppal

²³ Fls. 1709 – 1741 del C. 4 Ppal

²⁴ Fls. 1742 – 1762 del C.4 Ppal



Mercado Satélite del Norte, con seis meses de anticipación, que daba por terminados los contratos de arrendamiento o la "autorización administrativa de uso" de los locales o puestos, porque esas plazas serían demolidas.

Entonces, así desahuciados, los arrendamientos cesaron seis meses después, y a partir de entonces, según lo expuesto, quedaron obligados a restituir, desocupando enteramente los locales y puestos arrendados y poniéndolos a disposición del arrendador, y ningún derecho podían reclamar a permanecer a partir de entonces en los inmuebles arrendados, y ni siquiera a la indemnización de perjuicios.

(...)

La clausura de las plazas de mercado por razones sanitarias

(...)

Las decisiones anteriores, según se advierte, fueron adoptadas, todas, después de transcurridos seis meses del desahucio, lo que quiere decir que para entonces habían cesado los arrendamientos y ningún derecho tenían los arrendadores al goce de los inmuebles que ocupaban y a seguir en ellos. La permanencia de hecho de los arrendatarios, no muda esa situación.

Por lo demás, se trataba de medidas necesarias, ajustadas a derecho, cuya legalidad, en todo caso, ha de presumirse".

5.6. El Ministerio Público emitió concepto el día 12 de abril de 2005²⁵, mediante el cual manifestó lo siguiente:

"Legitimación por activa

De acuerdo con la demanda, el cierre de las plazas de mercado Central y Satélite del Norte, les ocasionó diferentes perjuicios a sus antiguos arrendatarios. Por lo tanto, se deberán tener como legitimados para demandar, (...)

Legitimación por pasiva

(...)

Pues bien, de acuerdo con el estudio anterior, se evidencia que quienes demandan en este proceso tenían una relación de carácter contractual con las Empresas Públicas de Neiva, la cual, con una anticipación de seis meses – 16 de junio de 1997 – y para efectos de reubicación, les comunicó que la daba por terminada. Además, se llevó a cabo una actuación de carácter administrativo, por parte de la Secretaría de Salud [del] Municipio de Neiva, que generó, primero, el cierre temporal de las plazas de mercado y, finalmente el cierre definitivo de las dos, por deficiencias en las condiciones de salubridad, decisiones adoptadas a través de actos administrativos. De otro lado, la sociedad MERCOSUR Ltda., no cumplió con la construcción de la nueva central minorista, lo que, al parecer, tuvo consecuencias negativas, de manera particular, respecto de aquellos antiguos inquilinos de las galerías Central y Norte, que compraron o arrendaron en la central minorista, y que podía verse refleja en la disminución de los ingresos en ese nuevo sitio, hecho que constituiría otra causa del posible daño material que se reclama

El conjunto de las situaciones descritas, que hacen parte de los hechos de la demanda y están totalmente acreditados con el acervo probatorio antes analizado, permiten concluir que se está en presencia de lo que los doctrinantes denominan una relación jurídica sustancial compleja, en la que intervienen diferentes sujetos, por lo que se hace indispensable, desde el punto de vista procesal, para conformar debidamente la relación jurídico procesal, integrar, como demandados, a todos los que hicieron parte de dicha relación sustancial, a través de la institución del litis consorcio necesario.

²⁵ Fls. 1763 – 1790 del C.4 Ppal



(...)

Así las cosas, como no resulta válido jurídicamente, de conformidad con el acervo probatorio, decidir únicamente respecto del Municipio de Neiva y, como quiera que el proceso se encuentra en el trámite de la segunda instancia y no es factible, en esta etapa procesal, la vinculación de quienes no fueron llamados al proceso, porque ello constituiría una evidente violación del derecho de defensa y contradicción, y la configuración de otras nulidades procesales (al pretermitirse para aquellos otros el trámite de toda instancia), se debe declarar la nulidad de la sentencia de primera instancia y la actuación surtida ante el Consejo de Estado, en virtud de los recursos de apelación, para que se proceda a conformar el contradictorio.

(...)

CONSIDERACIÓN SUBSIDIARIA:

No obstante lo anterior, en el evento en que el Consejo de Estado llegare a considerar que no se está en presencia de un litisconsorcio necesario y que es procedente fallar de fondo respecto del Municipio de Neiva, en criterio del Ministerio Público, de acuerdo con el análisis en conjunto de los medios de prueba, deberá absolverse al ente territorial, toda vez que, como quedó visto, el derecho a laborar en los puestos y locales de las galerías vencia en diciembre de 1997, porque, por decisión que provino de las Empresas Públicas de Neiva y no del Municipio, desde junio de ese año, a los inquilinos, se les dieron por terminados los contratos de uso administrativo o de arrendamiento, en atención a la demolición del inmueble. De otro lado, tampoco le resultan atribuibles al demandado, las irregularidades en la ejecución de la obra de la central Minorista denominada Mercaneiva, por cuanto la misma correspondía a MERCOSUR Ltda. Y, por último, el cierre de las plazas de mercado, que sí fue decisión del Municipio se hizo en atención a queja de la ciudadanía y a través de resoluciones que no fueron demandadas, en caso de que se considerara que en su expedición se hubiere configurado algún vicio de nulidad”.

A continuación, el proceso entró al despacho para fallo el 19 de abril de 2005²⁶.

5.7. Mediante memorial de fecha 11 de mayo de 2005, el apoderado de la parte actora, manifestó que no existe mérito para declarar la nulidad del proceso, bajo los siguientes argumentos²⁷:

“No se señaló que la causa del daño hubiera sido la terminación de los contratos de arrendamiento por parte de las EMPRESAS PÚBLICAS DE NEIVA o el incumplimiento del contrato celebrado con MERCOSUR para la construcción de la nueva central mayorista de dicho municipio. Estos hechos, aunque hacen parte de los antecedentes del caso, no constituyen la causa del daño.

Por esta razón, no resulta acorde con la acción indemnizatoria ejercida señalar que tanto las Empresas Públicas de Neiva, como MERCOSUR LTDA tengan con las partes una relación jurídica que imponga su participación en el proceso.

(...)

Tratándose de responsabilidad EXTRACONTRACTUAL, en la cual todos los causantes de un daño responden SOLIDARIAMENTE del mismo en los términos del artículo 2.344 del C.C. la realidad es que no cabe, en ningún caso, hablar de litis consorcio necesario, en la medida en que la víctima del perjuicio puede solicitar la

²⁶ Fls. 1791 del C.4 Ppal

²⁷ Fls. 1793 – 1795 del C.4 Ppal



totalidad de la reparación de cualquiera de quienes intervinieron en la causación del daño”.

5.8. Posteriormente, el 25 de abril de 2006²⁸ el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, se pronunció sobre la nulidad propuesta por el Procurador Cuarto Delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la cual resolvió negar la nulidad por cuanto de conformidad con lo previsto en el artículo 83 del C.P.C en este caso no existe litisconsorcio necesario pasivo.

5.9. El 01 de febrero de 2011, el apoderado de la parte actora presentó memorial mediante el cual solicitó se resuelva la solicitud de prelación de fallo presentada por el Procurador Cuarto Delegado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado el 18 de marzo de 2005²⁹.

5.10. El 8 de junio de 2011, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, se pronunció sobre la solicitud de prelación en la cual resolvió negar la solicitud incoada, por cuanto consideró que el presente asunto no tiene la connotación suficiente para que se le conceda la prelación para proferir fallo³⁰.

5.11. El 04 de junio de 2013, el apoderado de la parte actora presentó nuevamente solicitud de prelación bajo los siguientes argumentos³¹:

“De acuerdo con los dictámenes periciales, la totalidad de los actores son personas que con dificultad sobrevivían como vendedores de productos perecederos en los centros de comercio minoritario conocidos como Galería Central y Galería del Norte de Neiva.

En efecto, los actores reclaman indemnización del municipio de Neiva, con base en el salario mínimo, y así se dictaminó en las experticias contables, circunstancia que pone de manifiesto la precaria condición económica de aquéllos.

Por este aspecto, es obligación del Estado adoptar “medidas a favor de grupos discriminados o marginados”, según voces del artículo 13 de la Carta, grupos que, en este caso, están referidos a 350 personas aproximadamente.

(...)

De los 350 actores que hoy piden protección especial, han fallecido cuarenta y seis (46), lo que pone aún más en evidencia la manifiesta debilidad de quienes ocurren, a través de este proceso (...).”

²⁸ Fls. 1803 del C.4 Ppal

²⁹ Fls. 1823 – 1824 del C.4 Ppal

³⁰ Fls. 1825 – 1827 del C.4 Ppal

³¹ Fls. 1830 y siguientes del C.4 Ppal



La solicitud de prelación así presentada por la parte demandante no fue resuelta por la Sala por cuanto el turno del expediente era próximo de manera que no tenía objeto alterarlo.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

En atención a lo previsto en los artículos 120 del Código Contencioso Administrativo y 1 del Acuerdo 55 de 2003, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del 21 de noviembre de 2003 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila.

Adicionalmente, comoquiera que la sentencia de primera instancia y el recurso de apelación tuvieron lugar en los años 2003 y 2004 (respectivamente), la norma aplicable, a efectos de determinar la segunda instancia, es el Decreto 597 de 1988, el cual señalaba que para el año 1999, fecha de presentación de la demanda, la cuantía mínima para que un proceso en acción de reparación directa fuere susceptible del recurso de apelación era de \$18.850.000.00, la cual se determina por el valor de las pretensiones sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad al libelo introductorio. En el caso concreto la pretensión mayor fue por concepto de perjuicios materiales, estimada en \$3.980.340.000.00.

2. Prueba mediante copia simple

Es necesario señalar lo concerniente a los documentos aportados en copia simple al proceso, frente a lo cual el precedente jurisprudencial ha precisado, que por expresa remisión que el artículo 168 del Código Contencioso Administrativo hace al



régimen probatorio previsto en el Código de Procedimiento Civil, los documentos que se aporten a un proceso judicial, podrán allegarse en original o en copia, la cual puede estar constituida por transcripción o por reproducción mecánica, como lo señala el artículo 253 del C.P.C.

Ahora bien, si se trata de copias, debe observarse lo dispuesto en el artículo 254 del C.P.C., esto es:

“Artículo 254.- [Modificado por el Decreto Ley 2282 de 1989, artículo 1. Numeral 117]. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

- 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.*
- 2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.*
- 3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.”*

Resulta pertinente aclarar que la vigencia del artículo 11 de la Ley 446 de 1998 y la del artículo 25 del decreto 2651 de 1991, según los cuales los documentos presentados en sede judicial se reputan auténticos, en nada modifican el contenido de los artículos 254 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, pues el primero de ellos se refiere sólo a documentos privados y el segundo, como bien lo ha establecido la Corte Constitucional, alude a documentos originales y no a copias³². Queda claro entonces, que los documentos mediante los cuales se pretende la demostración de los hechos alegados en la demanda, deben aportarse en original o copia auténtica, debido a que las copias simples no son medios de convicción que puedan tener la virtualidad de hacer constar o demostrar los hechos que con las mismas se pretendan hacer valer ante la jurisdicción, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impide su valoración probatoria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 254³³ antes citado³⁴.

³² Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Exp.26.225.

³³ “...la exigencia del numeral 2º del artículo 254 es razonable, y no vulnera el artículo 83 de la Constitución, como tampoco el 228. En este caso, la autenticación de la copia para reconocerle ‘el mismo valor probatorio del original’ es un precepto que rige para todas las partes en el proceso, y que no tiene otra finalidad que rodear de garantías de certeza la demostración de los hechos, fundamento del reconocimiento de los derechos....” Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-023 de 11 de febrero de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía.

³⁴ “...la exigencia del numeral 2º del artículo 254 es razonable, y no vulnera el artículo 83 de la Constitución, como tampoco el 228. En este caso, la autenticación de la copia para reconocerle ‘el mismo valor probatorio del original’ es un precepto que rige para todas las partes en el proceso, y que no tiene otra finalidad que rodear de garantías de certeza la demostración de los hechos,



Al respecto, ha señalado la jurisprudencia constitucional, que el precepto según el cual las copias, para que tengan el valor probatorio del original, tienen que ser autenticadas, es un principio elemental que siempre ha regido los ordenamientos procesales, considerando, que la certeza de los hechos que se tratan de demostrar con copias de documentos tiene relación directa con la autenticidad de tales copias.

"Tal certeza es el fundamento de la eficacia de la administración de justicia, y en últimas, constituye una garantía de la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial"³⁵.

Adviértase, entonces, que la honorable Corte Constitucional, en ejercicio de su función guardadora de la supremacía de la Constitución, mediante sentencia en cita, sostuvo que una cosa es la primacía del derecho sustancial, principio contenido en el artículo 228 de la Carta Magna, y otra, la prueba en el proceso de los hechos y actos jurídicos que conllevan el nacimiento, modificación o extinción de los derechos reconocidos en la ley sustancial, de manera que concibió la autenticidad de las copias, para reconocerle el mismo valor jurídico del original, el desarrollo de los derechos sustanciales, por cuanto cumple la finalidad de rodear de garantías de certeza la demostración de los hechos.

"En las actuaciones de la administración de justicia, es decir, de los jueces, "prevalecerá el derecho sustancial". Lo cual significa esto, y solamente esto: que el proceso es un medio y que, por lo mismo, las normas procesales deben aplicarse con un fin, fin consistente en la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial. La exigencia del numeral 2 del artículo 254 es razonable, y no vulnera el artículo 83 de la Constitución, como tampoco el 228. En este caso, la autenticación de la copia para reconocerle "el mismo valor probatorio del original" es un precepto que rige para todas las partes en el proceso, y que no tiene otra finalidad que rodear de garantías de certeza la demostración de los hechos, fundamento del reconocimiento de los derechos. Ninguna de las dos normas acusadas quebranta el artículo 228 de la Constitución. Una cosa es la primacía del derecho sustancial, y otra, la prueba en el proceso de los hechos y actos jurídicos que causan el nacimiento, la modificación o la extinción de los derechos subjetivos, vale decir, de los derechos reconocidos por la ley sustancial. Pretender que el artículo 228 de la Constitución toma inexecutable las normas relativas a la prueba, o la exigencia misma de ésta, es desconocer la finalidad de las pruebas y del proceso en sí"³⁶.

fundamento del reconocimiento de los derechos...." Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-023 de 11 de febrero de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad 023 de 11 de febrero de 1998.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad 023 de 11 de febrero de 1998.



Del mismo modo, aseveró el máximo Tribunal de lo constitucional que la exigencia de pruebas dentro del proceso judicial no es incompatible con la presunción de buena fe contenida en el artículo 83 superior y en nada la contrarían, por el contrario, encontró que la exigencia de pruebas, presente en todos los ordenamientos jurídicos, son una forma para conseguir la seguridad en las relaciones jurídicas.

No obstante, es igualmente importante prever que la jurisprudencia ha establecido excepciones a las reglas probatorias anteriormente anotadas, las cuales se han circunscrito, principalmente, a las pruebas documentales trasladadas de procesos diferentes al contencioso, a aquellas que provienen de la entidad demandada y las que han obrado a lo largo del plenario o han sido coadyuvadas por la parte contra quien se aducen, por cuanto se presume el pleno conocimiento de la prueba en la parte contraria y la posibilidad de controvertirla o, incluso, de alegarla a su favor. Lo anterior, atendiendo el principio de lealtad procesal.

Al respecto se ha dicho:

“Más evidente aún resulta la carencia de necesidad de que se autentiquen las copias simples aportadas en contra de quien tiene a su disposición los originales o copias auténticas anteriores, o de que éstas se cotejen en diligencia de inspección judicial, en aquellos eventos en los que quien tiene bajo su guarda esos originales o copias auténticas y en contra de quien se aducen las copias simples, en vez de tachar éstas de falsedad, se remite a las mismas para fundamentar su defensa, con ese comportamiento procesal, ha de entenderse que la parte contra quien se aducen las copias ha verificado su autenticidad y las acepta como pruebas válidas del proceso³⁷.”

Así, en reciente pronunciamiento la Sala de Subsección C, en aras de respetar el principio constitucional de buena fe y el deber de lealtad procesal³⁸, reconoció valor

³⁷ Consejo de Estado, sentencia del 18 de enero de 2012 M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. No. 1999- 01250.

³⁸ “... La actividad probatoria es esencial dentro del desarrollo de cualquier tipo de proceso, pues mediante ella las partes procuran acreditar la exactitud de sus alegaciones, y el órgano jurisdiccional intenta alcanzar el convencimiento sobre los hechos litigiosos en aras de ofrecer la tutela más justa. Por ello, dada la relevancia práctica de esta actividad, el legislador realiza una regulación de la prueba en la que se pretende evitar que la actuación maliciosa de cualquiera de los litigantes pueda desplegar algún tipo de eficacia. La infracción del principio de la buena fe procesal en el desarrollo de la actividad probatoria suele estar relacionado, por un lado, con conductas de las partes, el engaño, la mentira, el error; y, por otro, con el uso de los medios probatorios para dilatar o complicar el desarrollo normal del proceso.

La intervención de buena fe de las partes en materia probatoria comporta, en primer lugar, que limiten su proposición de prueba a aquellas que sean pertinentes, útiles y lícitas, y lo efectúen en el momento procesal adecuado, que varía en función del tipo de prueba. Y, en segundo lugar, una vez admitida la prueba, que realicen toda la actividad tendente a su práctica, salvo que renuncien a ella de forma expresa. En ningún caso es posible que una vez practicada la prueba, la parte proponente pueda renunciar a la misma, ya que en función del resultado obtenido podría sustraerse maliciosamente del



probatorio a una prueba documental allegada con el escrito introductorio en copia simple, que obró a lo largo del proceso, en un caso donde la Nación al contestar la demanda admitió tenerla como prueba y aceptó el hecho a que se refería dicho documento, donde, además, una vez surtidas las etapas de contradicción, dicha prueba no fue cuestionada en su veracidad por la entidad demandada³⁹.

Este pronunciamiento se fundamentó en el citado precedente:

“De conformidad con las manifestaciones de las partes, para la Sala dicho documento que obra en copia simple, tiene en esta oportunidad mérito para ser analizado y valorado, comoquiera que la parte demandada pidió tener esa copia como prueba y valorarla como tal; en otras palabras, la Nación no desconoció dicho documento ni lo tachó de falso, sino que conscientemente manifestó su intención de que el mismo fuese valorado dentro del proceso.

En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política, que no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad del documento aportado por la parte actora en copia simple, admitido como prueba por la Nación que, además, aceptó el

proceso un material de enjuiciamiento del todo imprescindible para la más justa resolución del caso, a la vez que se eliminaría un elemento de defensa de la parte contraria. Además, ello supondría la vulneración del principio chiovendano de adquisición procesal, que si bien no ha sido expresamente recogido en la LEC 1/2000, ha sido reiteradamente admitido por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. (...) de igual modo, las reglas de buena fe inciden en materia de carga de la prueba, especialmente en aquellas situaciones fácticas cuya prueba es fácil para una de las partes; en estos casos, la buena fe en su actuar debería comportarle la carga de probar los citados hechos. Así en los modernos ordenamientos procesales —como destaca recientemente Berizonce— la debida colaboración de las partes en materia probatoria ha dado lugar a la denominada carga de la prueba dinámica, lo que comporta la imposición de la carga de aportación a la parte que, según las circunstancias del caso y la relación o situación jurídica base del conflicto, se encuentre en condiciones técnicas, profesionales o fácticas para suministrarla, con prescindencia de la calidad de actor o demandado en el proceso... En materia de prueba documental, la buena fe de los litigantes se concreta muy especialmente en tres momentos: a) en primer lugar, en la exigencia de aportar los documentos en que se fundamenten sus pretensiones con los escritos iniciales de alegaciones, al objeto de garantizar plenamente el derecho a la defensa de la contraparte. Por ello, el art. 269.1 LEC prevé la preclusión de la aportación de documentos, y el art. 270.2 LEC recoge expresamente la mala fe procesal como motivo para imponer una multa de hasta 1200 euros para cuando se pretenda vulnerar dicha preclusión sin causa justificada. Además, por otro lado, no pueden esconderse los documentos decisivos, ni aportarlos de forma manipulada en orden a falsear la realidad de los hechos que recoja. En este caso, al margen de la correspondiente responsabilidad penal en la que se podrá incurrir, se justificará la nulidad de la sentencia firme civil y su posterior revisión. b) En segundo lugar, en la necesidad de pronunciarse sobre la autenticidad de los documentos en el acto de la audiencia previa, a fin de evitar innecesarias actuaciones probatorias posteriores. c) Y, en tercer lugar, en la obligación de aportar, a instancia de la parte contraria, los documentos que sean requeridos por el juez, para así protegerle en su derecho fundamental a la prueba...”. Joan Pico I Junoy. *El Principio de la Buena Fe Procesal*. Ed. J.M. Bosch. Pags. 152 a 157.

³⁹ Consejo de Estado, sentencia de 18 de julio de 2012, Exp. 22.417 M.P. Enrique Gil Botero.



hecho aducido con el mismo en la contestación de la demanda⁴⁰."

Al respecto, debe anclarse que el avance jurisprudencial presentado en este sentido obedeció, entre otras, a la expedición de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 por la cual se promulgó el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que entró en vigencia el pasado 2 de julio de 2012 y en cuyo artículo 215 estableció una presunción legal con relación al valor probatorio de las copias, según la cual se presume que éstas tienen el mismo valor del original siempre que no hayan sido tachadas de falsas.

Con relación a esta codificación, es oportuno señalar que su artículo 308 restringió su aplicación a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a su entrada en vigencia. No obstante, la Sala considera pertinente reiterar que en lo referente a la prueba del estado civil de las personas se seguirá aplicando, preferentemente, lo dispuesto por el Decreto Ley 1260 de 1970 en cuanto se trata de una *lex specialis*⁴¹.

En este sentido, el Consejo de Estado— Sala de lo Contencioso Administrativo — Sección Tercera en reciente pronunciamiento ha recogido el criterio anterior en los siguientes términos⁴²:

"(...) No quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios —como los procesos ejecutivos— en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohija en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista

⁴⁰ Consejo de Estado, sentencia del 18 de enero de 2012 M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. No. 1999- 01250.

⁴¹ Debe entenderse que aunque exista una norma posterior en materia de prueba del estado civil de las personas aplica el criterio de especialidad como una regla de aplicación dirigida a las autoridades judiciales y administrativas, para dirimir las posibles antinomias que se susciten con otras normas de carácter general. En tal sentido el criterio *lex specialis* supone dar un tratamiento distinto (especial y preferente) a una categoría distinta (especial y preferente) de sujetos o situaciones, en razón de las diferencias que presentan con respecto a la categoría general.

⁴² Consejo de Estado, sentencia del 28 de agosto de 2013 M.P. Enrique Gil Botero. Rad. No. 25.022.



una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 –nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–.

(...)

Así las cosas, si se desea acreditar el parentesco, la prueba idónea será el respectivo registro civil de nacimiento o de matrimonio según lo determina el Decreto 1260 de 1970 (prueba ad solemnitatem), o la escritura pública de venta, cuando se busque la acreditación del título jurídico de transferencia del dominio de un bien inmueble (prueba ad substantiam actus)⁴³.

Ahora bien, en concordancia con lo expuesto párrafos atrás, la Sala observa que en el plenario obran documentos en copia simple, los cuales han obrado a lo largo del proceso sin que hayan sido objeto de tacha por parte de la entidad demandada, en quien es claro el conocimiento pleno de la prueba por cuanto en su mayoría emanaron de ella y tuvo oportunidad de contradecirlos o usarlos en su defensa.

Por los argumentos expuestos se valorarán los medios probatorios aportados en copia simple, conforme a los rigores legales vigentes en la materia⁴⁴.

3. Valor probatorio de los recortes de prensa

De conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, la Sala ha manifestado que las publicaciones contenidas en periódicos y medios de comunicación pueden ser considerados no solamente para probar el registro mediático de los hechos, sino

⁴³ "Las pruebas formales tienen y cumplen una función eminentemente procesal: llevarle al juez el convencimiento sobre determinados hechos. Las pruebas *ad solemnitatem* o *ad substantiam actus*, además, de cumplir la finalidad que cumplen las pruebas indicadas, son requisitos de existencia y validez de determinados actos de derecho material. Un escrito en donde consta que alguien debe \$20.000,00 no sólo sirve para demostrar lo indicado, sino además, para que el acto pueda existir (la compraventa de inmuebles)." PARRA Quijano, Jairo "Manual de derecho probatorio", Ed. Librería del Profesional, 17ª edición, Bogotá, 2009, pág. 172.

⁴⁴ La valoración probatoria es la actividad intelectual desplegada por el juzgador frente a los medios probatorios, para establecer la fuerza de convicción o de certeza que representan cada uno de ellos dentro de determinado proceso. Para el desarrollo de la apreciación de las pruebas, la doctrina jurídica procesal ha identificado diferentes sistemas dentro de los cuales se encuentran el de la íntima convicción o de conciencia o de libre convicción⁴⁴, el sistema de la tarifa legal o prueba tasada⁴⁴ y el régimen de la sana crítica o persuasión racional, consagrado en los códigos modernos, entre ellos el Código de Procedimiento Civil Colombiano que dispone en su artículo 187 que el juzgador debe establecer por sí mismo el valor de las pruebas con base en las reglas de la sana crítica, es decir de la lógica, la ciencia y la experiencia (...). Así, la valoración mediante la sana crítica, requiere, además, el análisis en conjunto de las pruebas y un ejercicio de ponderación de las mismas, exponiendo razonadamente el valor que atribuye a cada una, desechando sólo aquellas que encuentre ilegales, indebidas o inoportunamente allegadas al proceso. Consejo de Estado, sentencia de 6 de marzo de 2013, Exp. 24884.



para acreditar la existencia de los mismos, siempre y cuando tengan conexidad con otros medios de prueba y coincidan con ellos⁴⁵.

Al respecto se ha dicho:

"no puede considerarse a la información de prensa con la entidad de la prueba testimonial, sino con el valor que puede tener la prueba documental, no puede reputarse su inconducencia, o su inutilidad, ya que (...), "(...) no resultan inconducentes, ya que por regla general la ley admite la prueba documental, y no la prohíbe respecto de los hechos que se alegan en este caso. Asunto distinto será la eficacia que el juez reconozca o niegue a dichos impresos".

Así las cosas, es claro para la Sala que la información de prensa puede constituirse en un indicio contingente y así ha señalado para *"que la información periodística solo en el evento de que existan otras pruebas puede tomarse como un indicio simplemente contingente y no necesario (...)"*.

Ahora bien, sin duda es necesario dilucidar qué valor probatorio le otorga la Sala a la información de prensa allegada al proceso, ya que el principal problema para su valoración es la necesidad de cuestionar la veracidad que pueda ofrecer de la ocurrencia de los hechos. Más aún es necesario considerar racionalmente su valor probatorio como prueba de una realidad de la que el juez no puede ausentarse, ni puede obviar en atención a reglas procesales excesivamente rígidas.

Es así que la Sala valorará los artículos periodísticos allegados al plenario en tanto ellos demuestran la importancia social que para la ciudadanía de Neiva reportaron el desalojo de las plazas Central y Satélite del Norte y el la construcción de la plaza MERCANEIVA en el sur de la ciudad.

Del mismo modo, la Sala ha revisado cada una de las publicaciones efectuadas por el periódico *"La Nación"* de Neiva y encontró que las informaciones allí contenidas concuerdan en todo con el restante material probatorio, como podrá dilucidarse en el acápite correspondiente, razón por la cual les dará el valor de indicio contingente y en algunos eventos de plena prueba.

⁴⁵ Sentencia de 29 de mayo de 2012, Exp. 110010315000201101378-00, C.P. Susana Buitrago Valencia; sentencia de 25 de julio de 2011, Exp. 19.434, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 19 de octubre de 2011, Exp. 20.861, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y sentencia de 15 de febrero de 2012, Exp. 20.880, C.P. Olga Mélida Valle de de la Hoz.)



4. Valoración probatoria de los dictámenes periciales y las declaraciones extraprocesales.

Asimismo, la Sala encuentra que dentro del plenario se practicaron dos dictámenes periciales, el primero de ellos practicado el día 29 de noviembre de 2001⁴⁶, por las peritos Claudia Marcela Bonilla Fonseca y Astrid Tamayo Osso a la Central Minorista Mercaneiva, con el objeto de dar respuesta a los cuestionarios presentados por la parte actora con el fin de establecer la identificación y estado de la obra, viabilidad comercial del proyecto y desarrollo del mismo, nivel de ocupación de sus instalaciones por propietarios e inquilinos y condiciones ambientales, entre otros, dictamen éste que la Sala ha encontrado acorde con la legislación procesal civil, por lo cual será valorado en su integridad, en lo que tiene que ver con su objeto.

No ocurre lo mismo con el dictamen de fecha 9 de julio de 2002⁴⁷, elaborado por los peritos Olga Lucía Sánchez Reyes y Miguel Antonio Manrique Manrique, con el objeto de determinar el monto de los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y lucro cesante ocasionados a cada uno de los demandantes, mediante la revisión de los libros de los comerciantes y el estado legal y contable de cada uno de ellos, lo cual no fue posible por cuanto no existían libros ni registros contables, según lo expone la misma experticia, porque los demandantes pertenecían al régimen simplificado de impuesto a las ventas, de manera que no estaban obligados a llevar tales libros o registros.

De modo que el dictamen pretendió establecer el patrimonio de los comerciantes, la existencia del daño material y su cuantificación, mediante el establecimiento del ingreso promedio de los demandantes (antes y después del desalojo), se itera, para determinar el monto de la indemnización correspondiente al daño emergente y al lucro cesante.

Al respecto, la Sala anticipa que las conclusiones y listados ofrecidos por los peritos sobre el daño emergente causado a los demandantes, el cual hacen consistir en las mejoras efectuadas por los inquilinos a sus puestos de venta dentro de las plazas Central y Satélite del Norte, no se valoraran en tanto las cifras allí proyectadas corresponden a la ejecución del contrato de arrendamiento suscrito con las

⁴⁶ Fls. 1 – 264 del C.11 de pruebas

⁴⁷ Fls. 1 –32 del C.24



Empresas Públicas de Neiva, cuyo objeto y demás obligaciones o derechos no pueden ser debatidos en acción de reparación directa.

Ahora bien, con relación al procedimiento adoptado por los peritos para efectuar el experticio, la Sala observa que se llevaron a cabo: (i) Entrevista con "un gran número de demandantes", para lo cual partió de "un total de 348 demandantes", siendo lo correcto, como puede observarse *ad initio* de esta providencia, que existieron en total 353 demandantes.

Asimismo, los peritos dentro de su metodología investigativa encuestaron a los demandantes sobre su ocupación (anterior y actual), y sobre el valor de los ingresos promedios y monto del patrimonio de los años 1998, 1999 y 2000.

Por otro lado, efectuaron la "circularización a entidades" y la obtención de documentación como prueba legal, prueba documental que será valorada directamente por la Sala por cuanto se considera útil para esclarecer los hechos dentro del plenario, obró a lo largo del proceso, se puso en conocimiento de la entidad demandada y obedece a documentos expedidos por autoridades oficiales y por la misma entidad demandada.

Sin embargo, la información y documentación allegada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva⁴⁸ no ofrece información importante para el plenario, en cuanto se limita a hacer un listado de matrículas inmobiliarias, direcciones y fecha de consulta de "los números de matrícula inmobiliaria de las personas relacionadas conforme al orden cronológico de su petición" sin especificar el nombre o identidad de la persona a la que corresponde cada número de matrícula inmobiliaria y sin que quede claro cuál es el hecho que se pretende probar con tal listado.

Sobre la muestra fotográfica allegada con el dictamen, la Sala observa que estas fotografías sólo revelan la existencia de vendedores ambulantes en algunos sectores del centro y norte de la ciudad de Neiva, sin informar la fecha exacta en que fueron practicadas, así como tampoco es posible determinar que las personas allí registradas pertenezcan a los inquilinos de las plazas Central y Satélite del Norte

⁴⁸ Fl. 151-173 C.24



de Neiva. Ahora bien, aunque obran unas pocas fotografías que refieren la existencia de una reja que dividía la Central de mercado SURABASTOS de la nueva plaza minorista de mercado MERCANEIVA, los locales inconclusos y la ubicación de los vendedores en la parte externa de MERCANEIVA porque la parte interna presenta problemas. La situación descrita en estas 5 fotografías corresponde al objeto del dictamen No. 1 por lo que se acudirá a él para verificar dichas circunstancias.

Por otro lado, se observan contradicciones en el segundo dictamen, por cuanto afirma en la parte introductoria que en la Galería Central y la Plaza Satélite del Norte de la ciudad de Neiva *"aproximadamente dos mil personas ejercían la comercialización de productos perecederos en calidad de inquilinos"* y, seguidamente, en la descripción de los antecedentes sostiene que *"En la Galería Central se agrupaban en forma permanente cerca de novecientos (900) pequeños comerciantes en calidad de inquilinos, al igual que en la Plaza Satélite del Norte donde se agrupaban cerca de cuatrocientos (400)"*, lo que arroja un valor de 1300 personas, cifra ésta bastante aislada de los dos mil inicialmente presentados y que, adicionalmente, evidencia las imprecisiones del dictamen y la falta de investigación, claridad y precisión del mismo.

Así las cosas, la Sala no valorará las conclusiones y hechos aducidos como probados en el dictamen de fecha 9 de julio de 2002, porque, como se dijo, los objetivos planteados no se alcanzaron, los procedimientos utilizados no ofrecen certeza y los datos preliminares que presenta son contradictorios.

Especialmente se descartan los valores determinados por el dictamen pericial como monto del lucro cesante, por cuanto se fundamentan en la entrevista, la encuesta y en el formato de no declarante diligenciados por cada uno de los demandantes, sin que obre prueba adicional que permita verificar la veracidad de la información allí contenida. Razón suficiente para descartar el dictamen ofrecido en este sentido.

Sobre este punto, la Sala también considera importante resaltar que el medio probatorio utilizado por los peritos para corroborar la información suministrada por los demandantes, lo constituyen las declaraciones rendidas por terceros bajo la gravedad del juramento pero para fines extraprocesales, las cuales, evidentemente, fueron, asimismo, allegadas por los demandantes.



Luego, si una de las reglas básicas del dictamen pericial es que debe ser claro, preciso y detallado, amén de explicar el fundamento de sus conclusiones y que no puede contener opiniones sobre puntos de derecho, pues al momento de apreciarse se deben tener en cuenta aquellos aspectos y las demás pruebas obrantes en el proceso,⁴⁹ fácilmente se llega a la conclusión que el recabado en este proceso, por las deficiencias que atrás se anotaron, no puede demostrar ni demuestra el perjuicio reclamado ni su cuantía⁵⁰.

Con relación a las **declaraciones extra proceso** rendidas ante notario y allegadas por los demandantes al dictamen pericial para acreditar la existencia de los puestos en las diferentes plazas y en cabeza de cada uno de ellos, así como el ingreso que cada uno percibía dentro de su actividad comercial, el Código de Procedimiento Civil establece:

"Artículo 298.- Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1º, mod. 129. Con el fin de allegarlos a un proceso, podrá pedirse que se reciban testimonios anticipados únicamente a personas que estén gravemente enfermas, con citación de la parte contraria en la forma prevista en el artículo 318 y en los numerales 1º, 2º y 3º del 320.

La solicitud deberá formularse ante el juez de la residencia del testigo, y el peticionario expresará bajo juramento, que se considerará prestado por la presentación del escrito, que el testigo se encuentra en la circunstancia mencionada, e informará el lugar donde puede citarse a la persona contra quien pretende hacer valer la prueba.

Cuando el peticionario manifieste también bajo juramento prestado de igual manera, que ignora dónde puede citarse a la presunta contraparte, se aplicará el artículo 318.

El juez rechazará de plano la recepción de testimonios extraproceso para fines judiciales, cuando la solicitud no cumpla los requisitos exigidos en los incisos anteriores.

Los testimonios que se reciban con violación de este artículo no podrán ser apreciados por el juez".

Entonces, la Sala observa que los peritos Olga Lucia Sánchez Reyes y Miguel Antonio Manrique Manrique elaboraron su experticio con fundamento en las declaraciones extraproceso que diferentes personas rindieron para acreditar la existencia de los puestos de mercado en cabeza de los demandantes, el desalojo de que fueron víctimas y el valor que cada uno de ellos devengaba como producto

⁴⁹ Artículos 237 y 241 del C. P. C.; artículos 226 y 232 del C. G. P.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección C, sentencia de 20 de octubre de 2014, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



de la explotación económica a que se encontraban destinados dichos puestos de mercado.

Sin embargo, nótese que los testimonios fueron rendidos con fundamento en el Decreto 1557 de 1989, esto es, con fines extraprocesales y no judiciales, frente a lo cual, el citado artículo 298 del C.P.C. taxativamente establecía en cabeza del juez el deber de rechazar de plano los testimonios extraproceso que pretendieran usarse para fines judiciales, cuando estos no cumplieran con los requisitos allí establecidos, es decir: (i) cuando no se trataran como prueba anticipada, (ii) cuando no se practicaran por persona gravemente enferma y (iii) cuando se omitiera la citación de la parte contraria, a menos que se declarara bajo la gravedad de juramento que se ignoraba su ubicación.

Adicionalmente, debe preverse que aunque el anterior ordenamiento procesal civil consagraba la posibilidad de que se rindieran testimonios con fines judiciales ante alcaldes o notarios, esto sólo era válido en los casos en que la ley lo autorizaba, según lo disponía el artículo 299 *eiusdem*, que era del siguiente tenor:

"Artículo 299.- Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1º, mod 130. Los testimonios para fines no judiciales, se rendirán exclusivamente ante notarios o alcaldes. Igualmente los que tengan fines judiciales y no se pida la citación de la parte contraria; en este caso, el peticionario afirmará bajo juramento, que se considera prestado con la presentación del escrito, que sólo están destinados a servir de prueba sumaria en determinado asunto para el cual la ley autoriza esta clase de prueba, y sólo tendrán valor para dicho fin."

Sin embargo, en ambos casos, esto es cuando el testimonio extraprocesal se rendía con fines extra judiciales o judiciales, para que pudiera ser apreciable por el juez, se requería del cumplimiento de los requisitos de la ratificación, según el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, que disponía:

"Artículo 229.- Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º, num. 106. Ratificación de testimonios recibidos fuera del proceso. Sólo podrán ratificarse en un proceso las declaraciones de testigos:

- 1. Cuando se hayan rendido en otro, sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan en el posterior.*
- 2. Cuando se hayan recibido fuera del proceso en los casos y con los requisitos previstos en los artículos 298 y 299.*

Se prescindirá de la ratificación cuando las partes lo soliciten de común acuerdo, mediante escrito autenticado como se dispone para la demanda o verbalmente en audiencia, y el juez no la considera necesaria.



Para la ratificación se repetirá el interrogatorio en la forma establecida para la recepción del testimonio en el mismo proceso, sin permitir que el testigo sea su declaración anterior."

Al respecto la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha manifestaba que

"(...) para que se pueda apreciar un testimonio que ha sido rendido por fuera el proceso es imperioso, en primer lugar, que se trate de aquellos eventos a los que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 229 del C de P. C. y, en segundo orden, debe cumplirse con el trámite de ratificación que estipula la misma norma, trámite del cual se podrá prescindir únicamente cuando el juez considere que es innecesario y las partes concuerden en ello, voluntad que éstas deberán manifestar verbalmente en audiencia, o mediante escrito autenticado.

12.2.5.1. Por un lado, de manera estándar y siguiendo las reglas procesales transcritas, se ha manifestado que el testimonio practicado por fuera del proceso puede hacerse valer en un trámite judicial posterior, si y sólo si se cumplen las siguientes condiciones: (i) que la declaración haya sido recibida como prueba anticipada en los términos de los artículos 298 y 299 del Código de Procedimiento Civil, o en un proceso judicial diferente; (ii) que la declaración se haya recibido con audiencia o por solicitud de la parte contra la cual se pretende hacer valer en el proceso posterior; y, finalmente, (iii) que el testimonio sea ratificado en el nuevo trámite, según los parámetros que para tal efecto se establecen en el artículo 229 ibídem.

(...)

(...) las declaraciones juramentadas trasladadas al proceso contencioso desde otro trámite judicial – o recopiladas de forma extraprocesal-, sólo son apreciables si se ratifican o cuando las partes han tenido la oportunidad de controvertirlas en el momento de su recopilación"⁵¹.

No obstante lo anterior, la Sala prevé que actualmente los artículos 188 y 222 del nuevo Código General del Proceso permitieron que "las declaraciones extraprocesales que se aporten con la demanda pueden ser valoradas sin necesidad de que sean ratificadas (...) aun cuando no hayan sido practicadas con audiencia de la entidad demandada (...)". En este sentido, aunque la norma citada no es aplicable al caso concreto, por cuanto es posterior a la práctica de las declaraciones extraproceso sobre las cuales se discute e, incluso, es posterior a la presentación e iniciación del proceso que aquí se debate⁵², también es claro que ella recoge el giro que en materia probatoria ha dado nuestro derecho procesal e

⁵¹ Consejo de Estado, sentencia de 11 de septiembre de 2013, Exp. 20.601, MP. Danilo Rojas Betancourth

⁵² Al respecto debe preverse que el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 estableció: "Artículo 40. Modificado por el art. 624, Ley 1564 de 2012. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."



ilumina la interpretación o valoración que el Juez contencioso administrativo, dentro del Estado Social de Derecho debe hacer de la prueba, en atención a los principios de prevalencia del interés sustancial o material de los derechos subjetivos⁵³ sobre el simplemente formal o procesal.

En este sentido la Corte Constitucional, en reciente sentencia de unificación, manifestó:

"El Juez del Estado Social de Derecho es uno que ha dejado de ser el "frio funcionario que aplica irreflexivamente la ley"⁵⁴, convirtiéndose en el funcionario -sin vendas- que se proyecta más allá de las formas jurídicas, para así atender vigilante, activo y garante de los derechos materiales⁵⁵⁻⁵⁶

Por su parte, con relación a la valoración de las declaraciones extraproceso dentro del proceso contencioso administrativo, el Consejo de Estado ha avanzado en el sentido de señalar que:

"Aun cuando se ha predicado que la validez de las declaraciones extrajudicial allegadas dentro de un proceso judicial se encuentra sujeta a la citación de la parte contraria, a la posterior ratificación de las mismas o a aquellos casos en los que exclusivamente la ley les habilita como prueba sumaria -como garantía procesal que milita a favor de la parte contraria en virtud del derecho de contradicción y de defensa-, éstas pueden ser tenidas en cuenta, en los eventos en que hayan sido de pleno conocimiento de la parte demandada, ya sea desde el agotamiento de la vía gubernativa, o en el debate judicial mismo."⁵⁷

En el mismo sentido, en pronunciamiento más reciente, la Subsección B de la Sección Tercera, también sostuvo que:

"(...) los documentos que contengan testimonios de terceras personas, por haberse vertido ante el juez, en otro proceso o extraprocesalmente, sin intervención de la parte contra quien se aducen o bien por haberse producido sin otra intervención que la del otorgante, deben ser valorados por el fallador sin necesidad de ratificarlos (...) no es posible sostener que, en todos los casos, la prueba deba ser objeto de ratificación o que siempre la contraparte deba tener la posibilidad de contrainterrogar en el mismo momento, como tampoco que determinada prueba deja de serlo porque la contraparte no fue citada, pues, en todos los casos, lo esencial tiene que ver con que quien no participó en su formación, tenga acceso, con igualdad probatoria y posibilidad, a oportunidades reales y efectivas de contradicción. (...)"⁵⁸

⁵³ Al respecto debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 103 del C.C.A.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-264 de 2009

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-159 de 2007

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia de tutela SU-768 del 16 de octubre de 2014.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 15 de febrero de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2012-00035-00(AC), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de agosto de 2013, Exp. 27.521, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



Así las cosas, la Sala valorará las declaraciones extraproceso obrantes en el plenario, pero lo hará parcialmente, en el sentido de dar validez a las declaraciones que se dirigen a acreditar la existencia de los puestos de mercado en cabeza de los demandantes y el desaojo de que fueron víctimas, toda vez que estos hechos incorporan situaciones que fácilmente podían ser percibidas por los declarantes, sin embargo, no ocurre lo mismo con aquellas afirmaciones que se dirigen a demostrar el ingreso mensual que los demandantes devengaban como producto de la explotación económica a que se encontraban destinados los puestos de mercado, pues ninguno de ellos explica confiablemente los motivos de conocimiento sobre las cifras indicadas, por lo cual no ofrecen certeza al juzgador para calcular el lucro cesante.

Adicionalmente, con relación al cálculo del lucro cesante, la Sala considera que esta es una labor que corresponde realizar al Juez con aplicación de las fórmulas establecidas por la jurisprudencia y con observancia de los elementos probatorios que encuentre acreditados dentro del plenario, entre estos, con fundamento en las herramientas y argumentos que del dictamen pericial se desprendan, pues no puede pretenderse que la experticia simplemente le diga al juzgador a cuánto asciende el quantum indemnizatorio, sino que su labor, primordialmente, debe estar dirigida a dotar al juez de las herramientas suficientes para que éste pueda adoptar una decisión frente a la existencia y quantum del perjuicio, propósito que no se cumple en el caso de autos ya que los valores arrojados por el dictamen tienen como base documentos que no dotan de certeza la decisión.

En conclusión, el cálculo de los perjuicios materiales a título de lucro cesante lo realizará directamente la Sala con fundamento en las pruebas que obran en el plenario.

5. Legitimación en la Causa

La Sala procede analizar como presupuesto procesal previo la legitimación en la causa para determinar la legitimación en la causa por activa dentro del plenario, en tanto que previamente ha encontrado acreditada la legitimación por pasiva por los



mismos motivos que se expondrán en el juicio de imputación de la responsabilidad al municipio de Neiva.

En primer lugar, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la legitimación en la causa, como la "calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso"⁵⁹, de forma tal que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas.

Conforme con el criterio básico que informa el instituto de la legitimación en la causa, en esa materia específica, la función legislativa está circunscrita a determinar qué sujetos se encuentran jurídicamente habilitados o autorizados para promover el proceso, para intervenir en él y para contradecir las pretensiones de la demanda; función que debe ejercer teniendo en cuenta la naturaleza de la actuación de que se trate y los fines o propósitos que con ella se persiguen.

Por su parte, esta Corporación ha sostenido que la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones.

Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada.

Al respecto, no sobra recordar lo dicho por la Sala en tal sentido, a saber:

"La legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado,

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003.



la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querá decir que quien las adujo o la persona contra las que coadujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada⁶⁰.

Ahora bien, también ha dicho la Sala que la legitimación en la causa puede ser de hecho cuando la relación se establece entre las partes por razón de la pretensión procesal, es decir de la atribución de una conducta que el demandante hace al demandado en su demanda, o material frente a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas hayan demandado o hayan sido demandadas, por lo cual la ausencia de esta clase de legitimación, no constituye una excepción de fondo porque no enerva la pretensión procesal en su contenido sino que es una condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito, sin que el estar legitimado en la causa otorgue el derecho a ganar, lo que sucede aquí es que si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto, no porque él haya probado un hecho que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo – no el procesal –; si la falta de legitimación en la causa es del demandado al demandante se le negarán las pretensiones, no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder, y, por eso, el demandado debe ser absuelto⁶¹.

En conclusión, cuando se advierte la falta de legitimidad en la causa, tal circunstancia comporta la denegación de las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, la Sala encontró legitimados en la causa por activa a los demandantes que relaciona a continuación, y con las pruebas que frente a cada uno de ellos se especifican:

⁶⁰ Sentencia del 23 de octubre de 1990. Expediente No. 6054.

⁶¹ Consejo de Estado, Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Rad. 18.163. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
1	RAMIRO ABELLO PLAZA		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°39)	
2	MARÍA DEL CARMÉN ÁLVAREZ		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°19)	
3	MARÍA ANATILIA ARCINIEGAS GÓMEZ		SI (Fis.14 del C.4 de pruebas N°46)	
4	REINALDO ARIAS CARVAJAL			No fue cesado pero aparece notificado en las cartas de desahucio (Fis. 353 del C.8 de pruebas)
5	DELFINA ARIAS DE CHARRY		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°12)	
6	LUIS ALFIDIO ARIAS QUESADA		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°7)	
7	GEORGINA ARIAS DE RAMOS		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°27)	
8	REINALDO ARIAS SANTOS		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°11)	
9	SANDRA PATRICIA ARTEAGA CAMPOS		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°17)	
10	LASTENIA ARTEAGA Vda. DE HERRERA		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°46)	
11	MARÍA EUGENIA ARTUNDUAGA MARROQUÍN *			No fue censada pero obra a fl. 135 del C.23 el contrato de arrendamiento a nombre de María Amira Marroquín Espinosa (madre), a fl. 136 del C.23 Registro de defunción de María Amira Marroquín Espinosa
12	JESÚS ARTUNDUAGA LLANOS		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°39)	
13	GUSTAVO ÁVILA		SI (Fis.10 del C.4 de pruebas N°41)	
14	TOBIÁS AVILEZ GONZÁLEZ		SI (Fis.16 del C.4 de pruebas N°5)	
15	LUCRECIA BASTIDAS ORTIGOZA		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°8)	
16	MARÍA ARCELIA BENÍTEZ MORALES		SI (Fis.11 del C.4 de pruebas N°18)	
17	ROSA BENÍTEZ DE CAVIEDES		SI (Fis.11 del C.4 de pruebas N°17)	



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
18	JUDITH BOHORQUEZ RAMÍREZ		SI (Fis.15 del C.4 de pruebas N°6)	
19	MARÍA ELCIRA BONILLA		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°41)	
20	ALCIBÍADES CABRERA MOSQUERA		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°17)	
21	FAUSTO CALDERÓN		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°11)	
22	ANARCILA CAMACHO COLLAZOS		SI (Fis.3 del C.4 de pruebas N°29)	
23	NERY CAMPOS SALCEDO		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°50)	
24	ALICIA CÁRDENAS		SI (Fis.14 del C.4 de pruebas N°42)	
25	LIGIA CÁRDENAS GONZÁLEZ		SI (Fis.8 del C.4 de pruebas N°5)	
26	GUILLERMINA CASTRO MEDINA		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°41)	
27	CELMIRA CASTRO TORRES			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fis. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
28	RAIMUNDA CAVIEDES MURCIA		SI (Fis.16 del C.4 de pruebas N°53)	
29	EVANGELINA CEBALLES CORREA		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°53)	
30	FRANCISCO JAVIER COLLAZOS EPIA		SI (Fis.11 del C.4 de pruebas N°14)	
31	JORGE ELIÉCER CONDE IPUZ		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°34)	
32	GUSTAVO CONTRERAS SUÁREZ		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°36)	
33	MARÍA IDALY CONTRERAS SUÁREZ		SI (Fis.8 del C.4 de pruebas N°26)	
34	ISAAC CÓRDOBA CÓRDOBA		SI (Fis. 10 del C.4 de pruebas N° 57)	
35	ELÍAS CÓRDOBA CÓRDOBA		SI (Fis.10 del C.4 de pruebas N°52)	
36	LEONEL CÓRDOBA HERRÁN		SI (Fis.11 del C.4 de pruebas N°5)	



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
37	RAMIRO CORDOBA HERRÁN		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°16)	
38	MARIO CORDOBA SOLER		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°51)	
39	ILDA MARIA CORDOBA DE TRUJILLO			No fue cesado ni aparece en lista pero fue notificado en las cartas de desahucio (Fls. 83 del C.9 de pruebas)
40	ALBA CORTÉS		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°35)	
41	CRISTÓBAL CORTÉS			No fue cesado ni aparece en lista pero fue notificado en las cartas de desahucio (Fls.10 del C.7 de pruebas)
42	DIVÁN CRUZ MARROQUÍN			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
43	ORFALI MARIA CUADRADO DE GARCÍA		SI (Fls.12 del C.4 de pruebas N°21)	
44	BEATRIZ CUELLAR		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°33)	
45	MYRIAM CUELLAR DE ARIAS		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°11)	
46	ANARCILA CUELLAR DE SAMBONÍ		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°33)	
47	EDGAR CUELLAR VALENZUELA		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°31)	
48	GLORIA CUELLAR VALENZUELA			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
49	MARCOS CUENCA CUENCA		SI (Fls.12 del C.4 de pruebas N°18)	
50	INOCENCIO CULMA PIMENTEL		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°34)	
51	CARMEN CHACÓN CARDOZO		SI (Fls.12 del C.4 de pruebas N°16)	
52	VICENTE CHACÓN CARDOZO		SI (Fls.12 del C.4 de pruebas N°19)	
53	NIRZA CHAPARRAL		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°20)	



119
Expediente 27.578
De: Ramiro Abelló Plaza y otros
Contra: Municipio de Neiva

No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
54	CÉLIMO CHARRY ARIAS		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°4)	
55	DAGOBERTO CHARRY ARIAS		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°16)	
56	SEVERIANO CHARRY ARIAS		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°20)	
57	MANUEL CHARRY ARIAS		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°11)	
58	EVARISTO CHARRY OLAYA		SI (Fls.13 del C.4 de pruebas N°10)	
59	LEONTE CHAUX TOVAR	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 245 del C.5 de pruebas)	SI (Fls.10 del C.4 de pruebas N°5)	
60	DAGOBERTO CHÁVARRO OLAYA		SI (Fls.13 del C.4 de pruebas N°34)	
61	BISMAR DELGADO DE HUEGE		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°43)	
62	LUIS CARLOS DELGADO ZABALA		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°24)	
63	VÍCTOR DÍAZ		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°21)	
64	RAQUEL DÍAZ DE MOSQUERA		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°10)	
65	LUIS HENRY DÍAZ GUTIÉRREZ		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°56)	
66	MARÍA DEL CARMEN DÍAZ MARTÍNEZ		SI (Fls.14 del C.4 de pruebas N°40)	
67	JESÚS REYNALDO DURÁN MORENO		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°43)	
68	JESÚS ANTONIO ESCOBAR MORENO		SI (Fls.10 del C.4 de pruebas N°31)	
69	CUSTODIA ESPINOSA DE MEJÍA		SI (Fls.14 del C.4 de pruebas N°24)	
70	JOSÉ MARÍA ESPINOSA POLANÍA		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°15)	
71	JAIRO FIERRO ACOSTA		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°17)	
72	PEDRO MARIA FIERRO VALENCIA		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°41)	



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
73	MARÍA ANTONIA GARCÍA DE JARAMILLO		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°55)	
74	MARÍA NUBIA GARZÓN HERNÁNDEZ		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°30)	
75	LUCY GASCA PALENCIA		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°33)	
76	FLOR MARINA GASPARDÍAZ		SI (Fis.9 del C.4 de pruebas N°27)	
77	LUZ MIRIA GÓMEZ SUÁREZ		SI (Fis.4 del C.4 de pruebas N°13)	
78	MARIELA GONZÁLEZ MESA		SI (Fis.8 del C.4 de pruebas N°6)	
79	OTAÍN GONZÁLEZ CAVIEDES		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°31)	
80	DORIS GONZÁLEZ CHARRY		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°15)	
81	RUBELIA GONZÁLEZ PIMENTEL		SI (Fis.14 del C.4 de pruebas N°25)	
82	SOLEDAD GONZÁLEZ QUIZA	SI (mayo 9 de 1995) Fis. 47 del C.6 de pruebas)		
83	VISITACIÓN GUERRERO GUTIÉRREZ		SI (Fis.14 del C.4 de pruebas N°16)	
84	LEOVIGILDO GUERRERO CORREDOR		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°22)	
85	EFRAÍN GUTIÉRREZ		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°18)	
86	INÉS GUTIÉRREZ		SI (Fis.10 del C.4 de pruebas N°9)	
87	AMPARO GUTIÉRREZ DE ARENAS		SI (Fis.3 del C.4 de pruebas N°12)	
88	EVELIA GUTIÉRREZ DE DÍAZ		SI (Fis.4 del C.4 de pruebas N°15)	
89	ROSANA GUTIÉRREZ LOZADA		SI (Fis.15 del C.4 de pruebas N°38)	
90	GUILLERMO GUTIERREZ SILVA		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°26)	
91	SALOMÓN HERNÁNDEZ BARRIOS		SI (Fis.4 del C.4 de pruebas N°22)	



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
92	AURORA HERNÁNDEZ BARRIOS		SI (Fls.4 del C.4 de pruebas N°35)	
93	SALOMÓN HERRERA		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°18)	
94	ARCADIO HERRERA ARBOLEDA		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°26)	
95	ALBERTO IPUZ		SI (Fls.10 del C.4 de pruebas N°18)	
96	ARCESIO IPUZ CUENCA	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 15 del C.6 de pruebas)		
97	MARCELIANO JARA MEDINA		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°53)	
98	MARÍA NUBÍA JAVELA CADENA		SI (Fls.4 del C.4 de pruebas N°33)	
99	EMMA JAVELA CADENA		SI (Fls. 3 del C.4 de pruebas N° 26)	
100	DORIS JOVEN DE AROCA		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°34)	
101	AGUSTÍN JOVEN GONZÁLEZ			No fue cesado ni aparece en lista pero fue notificado en las cartas de desahucio (Fls.18 del C.7 de pruebas)
102	NIDIA LAMILLA DE MOSQUERA		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°25)	
103	BELLAMIRA LARA NINCO		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°49)	
104	PATRICA DEL PILAR LARA RODRÍGUEZ		SI (Fls.1 del C.4 de pruebas N°55)	
105	SANDRA LILIANA LARA RODRÍGUEZ		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°42)	
106	MARÍA AURORA LEÓN		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°21)	
107	MARÍA DELICA LEÓN PENCUE		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°38)	
108	MARÍA LIDIA LEÓN PENCUE		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°25)	
109	AURORA LIZARAZO DÍAZ		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°15)	
110	MARÍA OLGA LÓPEZ CHAUX		SI (Fls.12 del C.4 de pruebas N°8)	
111	MARÍA GILMA LÓPEZ PERALTA		SI (Fls.14 del C.4 de pruebas N°13)	



122
Expediente 27.578
De: Ramiro Abelló Plaza y otros
Contra: Municipio de Neiva

No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
112	FABIOLA LOSADA CALDERÓN		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°23)	
113	RAFAEL LOSADA ORTÍZ		SI (Fls.8 del C.4 de pruebas N°20)	
114	FLOR MARÍA LOZANO DE LOZANO		SI (Fls.10 del C.4 de pruebas N°36)	
115	MERCEDES LLANOS		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°40)	
116	RAFAEL MANCHOLA FIERRO		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°32)	
117	FABIO MANRIQUE ORTÍZ		SI (Fls.8 del C.4 de pruebas N°41)	
118	ROSA TULIA MARROQUÍN DE CRUZ		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°7)	
119	HERMÓGENES MARROQUÍN NINCO		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°18)	
120	LUIS CARLOS MARROQUÍN VELÁSQUEZ		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°6)	
121	ESPERANZA MARTÍNEZ		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°26)	
122	DELFINA ARIAS DE CHARRY		SI (Fls. 335 del C.12 de pruebas)	
123	YESID MEDINA CARDOZO		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°40)	
124	ALFREDO MEDINA VIDARTE		SI (Fls.13 del C.4 de pruebas N°37)	
125	GLORIA MARÍA MEJÍA RUBIANO		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°46)	
126	IRENE MENDEZ DE BRAVO		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°51)	
127	BLANCA FLORA MENDEZ MEDINA		SI (Fls.15 del C.4 de pruebas N°36)	
128	RAFAEL MÉNDEZ MOTTA		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°25)	
129	RODOLFO MENZA		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°25)	
130	JOSE ANTONIO MOLANO CHARRY		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°16)	
131	ROSA TULIA MOLINA DE IBÁÑEZ		SI (Fls.14 del C.4 de pruebas N°39)	
132	AURORA MOLINA		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°15)	



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
133	SIXTA TULIA MONJE		SI (Fls.10 del C.4 de pruebas N°42)	
134	MYRIAM MONO LOSADA		SI (Fls.8 del C.4 de pruebas N°30)	
135	AGRIPINA MONO QUINTERO		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°57)	
136	JAVIER MONROY ZÚÑIGA		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°27)	
137	ROSALBA MONTEALEGRE		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°20)	
138	RAFAEL DESIDERIO MORA BETANCOURT		SI (Fls.1 del C.4 de pruebas N°54)	
139	FLOR MARÍA MORENO DE RAMOS		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°21)	
140	LUZ MABEL MOSQUERA BENÍTEZ		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°29)	
141	VALDIRY MOSQUERA BENÍTEZ		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°28)	
142	ANA ISABEL MOSQUERA BENÍTEZ		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°54)	
143	BERTHA MOSQUERA DE RAMÍREZ *		SI (Fls.13 del C.4 de pruebas N°57)	
144	IGNACIO MOSQUERA DÍAZ		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°22)	
145	ORLANDO MOSQUERA GONZÁLEZ		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°23)	
146	JESÚS DAVID MOSQUERA MOSQUERA		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°42)	
147	JOSÉ JOAQUIN MOSQUERA SÁNCHEZ		SI (Fls. 1 del C.4 de pruebas N°53)	
148	FARID MOTTA RUBIANO			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
149	PEDRO MUÑOZ ROJAS			No fue censado ni aparece en lista pero fue notificado en las cartas de desahucio de la plaza (Fls. 317 del C.9 de pruebas)



No.	DEMANDANTE	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL.	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
150	MARÍA ELVIA NARVÁEZ DE MORA		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°28)	
151	GLADYS NARVÁEZ LEURO			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
152	MARTHA LUCÍA NARVÁEZ LEURO		SI (Fls.15 del C.4 de pruebas N°13)	
153	JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ TAPIA		SI (Fls.8 del C.4 de pruebas N°18)	
154	GRACIELA NINCO JACOBO		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°37)	
155	MARTHA LUCIA NIÑO ROJAS		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°14)	
156	MAURICIO NOVOA		SI (Fls.4 del C.4 de pruebas N°5)	
157	MERCEDES ORTÍZ		SI (Fls.8 del C.4 de pruebas N°42)	
158	JAQUELINE OSSA CAVIEDES		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°10)	
159	MARÍA LUZ DARY OSSA CAVIEDES		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°7)	
160	ÁNGEL ALBERTO OVIEDO		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°33)	
161	ORFELINA OVIEDO		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°29)	
162	AGUSTINA OVIEDO DE BAUTISTA		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°19)	
163	CARLOS PACHECO			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
164	ZOILA PADILLA TAO		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°33)	
165	LUIS CARLOS PATIÑO		SI (Fls.4 del C.4 de pruebas N°12)	
166	GLORIA PERDOMO	SI (Fls. 118 del C.6 de pruebas)		
167	MARÍA ELENA PERDOMO		SI (Fls.10 del C.4 de pruebas N°45)	
168	CRISTOBALINA PERDOMO DE CONDE *		SI (Fls.4 del C.4 de pruebas N°30)	
169	LILIA PERDOMO *		SI (Fls.12 del C.4 de pruebas N°43)	



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
170	HERMINIA PERDOMO DE FRANCO		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°8)	
171	MARÍA ELENA PERDOMO DE TRUJILLO			No fue censado ni aparece en lista pero fue notificado en las cartas de desahucio de la plaza (Fls. 128 del C.26 de pruebas)
172	NURY PERDOMO DE VARGAS		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°20)	
173	MARICELA PERDOMO VARGAS		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°14)	
174	MARÍA DE JESÚS PÉREZ DE CANO		SI (Fls.7 del C.4 de pruebas N°48)	
175	AURA MARÍA PINZÓN LÓPEZ		SI (Fls.12 del C.4 de pruebas N°39)	
176	INÉS POLANÍA POVEDA		SI (Fls.4 del C.4 de pruebas N°31)	
177	ELÍAS QUIMBAYA ESCOBAR		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°49)	
178	RAFAEL QUINAYÁS INCHIMA *		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°13)	
179	MERY RAMÍREZ ARCE		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°46)	
180	ANA MARÍA RAMÍREZ CHANTRE	si (Fls. 49 del C.5 de pruebas)		
181	ARACELY RAMÍREZ DE AGUDELO		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°17)	
182	MARIELA RAMÍREZ DE BALLESTEROS		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°35)	
183	JUDITH RAMÍREZ DE TRUJILLO		SI (Fls.2 del C.4 de pruebas N°34)	
184	SOLEDAD RAMÍREZ LOSADA		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°4)	
185	MICHAELINA ARCELIA RAMÍREZ SIERRA		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°28)	
186	JAIRO RAMÍREZ ZAPATA		SI (Fls.3 del C.4 de pruebas N°50)	
187	ADRIANO RAMOS CRUZ		SI (Fls.6 del C.4 de pruebas N°23)	
188	MIGUEL ÁNGEL REYES PERDOMO		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°30)	



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INHABITANTES DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
189	MARÍA SILVIA RICARDO DE LA TORRE		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°42)	
190	GUSTAVO RIVAS CAMACHO		SI (Fis.12 del C.4 de pruebas N°25)	
191	BENJAMÍN RIVERA			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fis. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
192	GLORIA MARÍA RODRÍGUEZ			No fue censado ni aparece en lista pero fue notificado en las cartas de desahucio de la plaza (Fis. 109 del C.7 de pruebas)
193	ULDARICO RODRÍGUEZ		SI (Fis.10 del C.4 de pruebas N°6)	
194	STELLA RODRÍGUEZ CASTRO		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°24)	
195	BERTHA RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°45)	
196	DIOSELINA ROJAS CAMARGO		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°26)	
197	MARCO FIDEL ROJAS QUIMBAYA *		SI (Fis.8 del C.4 de pruebas N°19)	
198	MARÍA INÉS ROJAS ROJAS		SI (Fis.3 del C.4 de pruebas N°51)	
199	CAMPO ELÍAS RUBIANO CHALA		SI (Fis.4 del C.4 de pruebas N°24)	
200	NIEVES RUBIANO DE MOTTA		SI (Fis.4 del C.4 de pruebas N°29)	
201	ROSALBA SALAZAR		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°16)	
202	ALBA LUZ SAMBONÍ DE PARRA *		SI (Fis.9 del C.4 de pruebas N°32)	
203	MATILDE SÁNCHEZ DE MEDINA		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°36)	
204	MARÍA LUZ HÉLIDA SÁNCHEZ DE TRUJILLO		SI (Fis.3 del C.4 de pruebas N°6)	
205	DORA EDID SÁNCHEZ DÍAZ *		SI (Fis.14 del C.4 de pruebas N°49)	
206	CECILIA SÁNCHEZ POVEDA		SI (Fis.8 del C.4 de pruebas N°32)	



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE TENENCIA
207	BLANCA SÁNCHEZ RAMÍREZ		SI (Fis.4 del C.4 de pruebas N°26)	
208	CECILIA SANDOVAL		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°47)	
209	LUZ MERY SANDOVAL		SI (Fis.11 del C.4 de pruebas N°6)	
210	FRANCISCO ANTONIO SANTANILLA RAMON		SI (Fis.3 del C.4 de pruebas N°42)	
211	ÁNGEL MARÍA SILVA PALENCIA		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°44)	
212	MARÍA DELCY SILVA QUINTERO		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°50)	
213	ROBERTO SILVA RIVERA			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fis. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
214	LEONOR SILVA DE TOVAR		SI (Fis.10 del C.4 de pruebas N°13)	
215	GERARDO SOLANO PERDOMO		SI (Fis.3 del C.4 de pruebas N°39)	
216	ANA SOFÍA SOLER DE CÓRDOBA		SI (Fis.8 del C.4 de pruebas N°23)	
217	OTONIEL SOTO BONILLA		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°35)	
218	AMIRA SOTO DE LACHE		SI (Fis.12 del C.4 de pruebas N°13)	
219	TERESA SUÁREZ CRUZ		SI (Fis.11 del C.4 de pruebas N°13)	
220	LUIS ARTURO SUPELANO		SI (Fis.13 del C.4 de pruebas N°43)	
221	BLANCA LIGIA TABLA MADROÑERO		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°17)	
222	LAURENCIA TIQUE BOTACHE		SI (Fis.15 del C.4 de pruebas N°4)	
223	MIGUEL ANTONIO TOLE LOZANO		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°43)	
224	ALFONSO TORRES		SI (Fis.4 del C.4 de pruebas N°34)	
225	HIPÓLITO TORRES			No fue censado ni aparece en lista pero fue notificado en las cartas de desahucio de la plaza (Fis. 225 del C.9 de pruebas)



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
226	LUISA RITA TOVAR DE QUESADA		SI (Fis.14 del C.4 de pruebas N°20)	
227	LAURA INÉS TOVAR BONILLA		SI (Fis.16 del C.4 de pruebas N°26)	
228	MARÍA NINFA TOVAR CORTÉS *		SI (Fis.8 del C.4 de pruebas N°15)	
229	AMPARO TOVAR GARCÍA		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°27)	
230	MARÍA INÉS TOVAR LOSADA		SI (Fis.12 del C.4 de pruebas N°34)	
231	JOSÉ MANUEL TOVAR NÚÑEZ *		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°39)	
232	CELIANO TRUJILLO		SI (Fis.12 del C.4 de pruebas N°35)	
233	CARMEN DORIS TRUJILLO GALINDO *		SI (Fl. 344 del C.12 de pruebas)	
234	CARMEN TRUJILLO CORTÉS		SI (Fis.14 del C.4 de pruebas N°36)	
235	MARÍA STELLA TRUJILLO DE LOSADA		SI (Fis.3 del C.4 de pruebas N°5)	
236	MIRIAM TRUJILLO MORALES *		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°24)	
237	OLGA TRUJILLO MORALES		SI (Fis.11 del C.4 de pruebas N°56)	
238	ALEXANDER TRUJILLO RAMÍREZ		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°38)	
239	AIDEE URIBE *		SI (Fis.16 del C.4 de pruebas N°22)	
240	YOLANDA URIBE		SI (Fis.16 del C.4 de pruebas N°40)	
241	ANA RUTH VANEGAS MOLINA		SI (Fis.6 del C.4 de pruebas N°41)	
242	ROSA VIRGINIA DIAZ DE VARGAS		SI (Fis.2 del C.4 de pruebas N°40)	
243	ELVIA MARÍA VARGAS DE RODRÍGUEZ		SI (Fis.9 del C.4 de pruebas N°45)	
244	FÉLIX MARÍA VARGAS GARZÓN		SI (Fis.5 del C.4 de pruebas N°57)	
245	OLEGARIO VARGAS MEJÍA		SI (Fis.7 del C.4 de pruebas N°29)	
246	GLORIA VARGAS SÁNCHEZ		SI (Fis.16 del C.4 de pruebas N°38)	



No.	DEMANDANTE	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
247	LEONOR VARGAS SÁNCHEZ		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°15)	
248	FABIOLA VARGAS TOLEDO		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°9)	
249	MYRIAM VARGAS URIBE *		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°21)	
250	CARMEN VELANDIA BALLESTEROS		SI (Fls.14 del C.4 de pruebas N°51)	
251	HERMELINDA VIDAL DE RAMOS		SI (Fls.5 del C.4 de pruebas N°24)	
252	ULISES YUSUNGUAIRA SILVA			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
253	ALBERTO ZAPATA GUTIÉRREZ		SI (Fls.8 del C.4 de pruebas N°24)	
254	MARÍA NUVIA ZÚÑIGA ÁLVAREZ *		SI (Fls.16 del C.4 de pruebas N°25)	
255	HENRY BARRERO	SI (mayo 10 de 1995) Fls. 3 del C.6 de pruebas)		
256	MARÍA DEL SOCORRO BOLAÑOS	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 7 del C.6 de pruebas)		
257	ROGELIO CALIMÁN MANRIQUE	SI (mayo 12 de 1995) Fls. 35 del C.6 de pruebas)		
258	LUCILA CAMARGO DE MEJÍA	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 19 del C.6 de pruebas)		
259	LUCILA CÁRDENAS DE MOSQUERA	SI (mayo 15 de 1995) Fls. 29 del C.6 de pruebas)		
260	JOSÉ ENRIQUE CARVAJAL TAMAYO *	SI (mayo 4 de 1995) Fls. 24 del C.6 de pruebas)		
261	LUZ HAZDED CARRILLO NÚÑEZ *	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 42 del C.6 de pruebas)		
262	OLGA CECILIA CASILIMA			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
263	LUZ NELLY CASILIMA			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)



No.	DEMANDANTE	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUIERIDOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
264	ALICIA CÉLIS DE GUZMÁN	SI (mayo 9 de 1995) Fls. 45 del C.6 de pruebas)		
265	JOSÉ MILLER COLLAZOS ALARCÓN	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 14 del C.6 de pruebas)		
266	CELMIRA CRUZ DE ORTÍZ	SI (mayo 22 de 1995) Fls. 21 del C.6 de pruebas)		
267	DEICY CRUZ RODRÍGUEZ *	SI (mayo 18 de 1995) Fls. 49 del C.6 de pruebas)		
268	PABLO CUENCA BAHAMON	SI (mayo 4 de 1995) Fls. 4 del C.6 de pruebas)		
269	AMANDA DELGADO GARZÓN	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 33 del C.6 de pruebas)		
270	MARÍA EVERLY DELGADO GARZÓN	SI (Fls. 238 C.6 de pruebas)		
271	TERESA GARCÍA	SI (mayo 5 de 1995) Fls. 5 del C.6 de pruebas)		
272	JESÚS GARCÍA DE MARTÍNEZ	SI (mayo 12 de 1995) Fls. 39 del C.6 de pruebas)		
273	JOAQUÍN GONZÁLEZ LUGO	SI (mayo 18 de 1995) Fls. 54 del C.6 de pruebas)		
274	MARÍA ELCIRA DE JESÚS GUZMÁN	SI (mayo 22 de 1995) Fls. 22 del C.6 de pruebas)		
275	ERMIDES HERNÁNDEZ BARRIOS *	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 8 del C.6 de pruebas)		
276	ADELA HERRERA	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 17 del C.6 de pruebas)		
277	ESMILDA IBARRA GARCÍA	SI (mayo 9 de 1995) Fls. 44 del C.6 de pruebas)		
278	SEVERIANO LADINO	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 10 del C.6 de pruebas)		
279	CARLOS ENRIQUE LOZANO TRUJILLO *	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 32 del C.6 de pruebas)		
280	ERNESTO MANRIQUE	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 16 del C.6 de pruebas)		
281	CENÉN MARTÍNEZ ROLDÁN	SI (mayo 4 de 1995) Fls. 1 del C.6 de pruebas)		



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
282	WILSON MARTÍNEZ VARGAS	SI (mayo 12 de 1995) Fls. 28 del C.6 de pruebas)		
283	ELVIGIA MEDINA SOTO			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppat)
284	MILENA MEJÍA CAMARGO	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 20 del C.6 de pruebas)		
285	REINALDO MÉNDEZ	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 13 del C.6 de pruebas)		
286	MARÍA GENOVEVA MINA MONTENEGRO	SI (mayo 11 de 1995) Fls. 34 del C.6 de pruebas)		
287	MARÍA OLIVA MOLANO SÁNCHEZ	SI (mayo 18 de 1995) Fls. 53 del C.6 de pruebas)		
288	MIGUEL MORALES TOCORA	SI (mayo 4 de 1995) Fls. 2 del C.6 de pruebas)		
289	JAIRO MOYA	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 9 del C.6 de pruebas)	SI (Fls.10 del C.4 de pruebas N°10)	
290	NATIVIDAD ORDÓNEZ	SI (mayo 9 de 1995) Fls. 43 del C.6 de pruebas)		
291	CRUZ ALBA ORDÓNEZ DE GARCÍA	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 121 del C.5 de pruebas)		
292	LUIS ENRIQUE ORTÍZ GUTIÉRREZ *		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°50)	
293	PABLO EMILIO ORTÍZ RODRÍGUEZ	SI (mayo 18 de 1995) Fls. 51 del C.6 de pruebas)		
294	MARÍA NANCY PALMA	SI (mayo 10 de 1995) Fls. 27 del C.6 de pruebas)		
295	PEDRO PABLO PANTOJA CABRERA	SI (mayo de 1995) Fls. 38 del C.6 de pruebas)		
296	AMIRA PENAGOS DE CARDOZO *	SI (mayo 10 de 1995) Fls. 26 del C.6 de pruebas)		
297	MARLENY PERDOMO DE ROJAS	SI (mayo de 1995) Fls. 37 del C.6 de pruebas)		
298	HERNANDO PERDOMO PERDOMO	SI (mayo 18 de 1995) Fls. 52 del C.6 de pruebas)		
299	HUMBERTO PÉREZ MORA	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 11 del C.6 de pruebas)		



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PROPIA DE LA TENENCIA
300	CARLOS ALBERTO PÉREZ SÁNCHEZ *	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 12 del C.6 de pruebas)		
301	MARTHA INÉS RAMÍREZ CANTE			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
302	JOSÉ JOAQUÍN RIVERA RAMÍREZ *	SI (mayo 9 de 1995) Fls. 46 del C.6 de pruebas)		
303	GABRIELA RODRÍGUEZ GARZÓN	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 30 del C.6 de pruebas)		
304	LUZ MYRIAM RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	SI (mayo 18 de 1995) Fls. 50 del C.6 de pruebas)		
305	BERTHA SOFÍA ROJAS DE RAMÍREZ	SI (mayo 12 de 1995) Fls. 40 del C.6 de pruebas)		
306	ÁLVARO TOVAR ESPINOSA *	SI (mayo) Fls. 48 del C.6 de pruebas)		
307	DIMAS TRUJILLO BUSTOS	SI (mayo 8 de 1995) Fls. 6 del C.6 de pruebas)		
308	EDGAR TRUJILLO OLIVEROS	SI (mayo 17 de 1995) Fls. 31 del C.6 de pruebas)		
309	TRINIDAD VALDERRAMA DE ORTÍZ		SI (Fls.11 del C.4 de pruebas N°49)	
310	JOSÉ GERARDO VIDARTE CLAROS			Testimonio de Nelson Romero Cárdenas rendido el día 13 de febrero del 2002 (Fls. 1281-1285 del C. 3 Ppal)
311	BEATRÍZ ELENA ZAMBRANO DE CALDERÓN		SI (Fls.9 del C.4 de pruebas N°37)	
312	CONSUELO ZAPATA CASILIMA *	SI (mayo 12 de 1995) Fls. 41 del C.6 de pruebas)		



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
313	ROSALBA VERA DE SANCHEZ			Constancia expedida por la Cooperativa de Inquilinos y Trabajadores de la Galería del Norte COINTRAGAN en la cual consta. (Fis 270 del C.33 de pruebas) “(...) que la señora ROSALBA VERA DE SANCHEZ, (...) obteniendo su local adjudicado en la plaza de mercado puesto N° 086 en la entrada de la misma”.
314	ANA MERCEDES BAUTISTA DÍAZ			Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Carlos Eduardo Calderón Trujillo rendida el día 11 de febrero de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 209 del C.23 de pruebas). Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor José María Bulla Correa rendida el día 11 de febrero de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 211 del C.23 de pruebas)
315	VICENTE CAICEDO PINO			Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Gabriel Quejada Maquilon rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 20 del C.18 de pruebas). Declaración juramentada con fines extraprocerales de la señora Rosana Gutiérrez Losada rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 22 del C.18 de pruebas).



No.	DEMANDANTE	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NO. TE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
316	GRICELDA CAMARGO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Marco Fidel Cortes Liscano rendida el día 5 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 57 del C.18 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Aminta Cedeño de Cortes rendida el día 5 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 59 del C.18 de pruebas).</p>
317	ERASMO CUELLAR LOSADA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Tobias Aviles González rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 127 del C.19 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Fabio Manrique Ortiz rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 128 del C.19 de pruebas).</p>
318	NELLY CHARRY DE SÁNCHEZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Francisco Velosa Prieto rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 23 del C.20 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Margarita Charry Horta rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 25 del C.20 de pruebas).</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
319	MARLENY DIAZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Nury Perdomo de Vargas rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaría Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 108 del C.20 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Maria Elena Perdomo rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaría Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 110 del C.20 de pruebas).</p>
320	JORGE ARTURO HERNÁNDEZ CAMPOS			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Vicente Caicedo Pino rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaría Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 209 del C.21 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Beatriz Cuellar rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 211 del C.21 de pruebas).</p>
321	MIGUEL ÁNGEL HERRERA PÉRDOMO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Inocencio Cárdenas Laguna rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 222 del C.21 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Gustavo Cardoso Cubillos rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 224 del C.21 de pruebas).</p>



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
322	AURITA HERRERA PÉRDOMO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Reynel Alarcón Silva rendida el día 11 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 236 del C.21 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Arnoldo Oviedo rendida el día 11 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 238 del C.21 de pruebas).</p>
323	LUIS ORLANDO HORTA VARGAS			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Carlos Eduardo Torres Chala rendida el día 25 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 38 del C.16 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Mauricio Novoa rendida el día 25 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 40 del C.16 de pruebas).</p>
324	MAYERLI IPUZ PÉRDOMO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Ninfa Martínez de Ávila Chala rendida el día 25 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 76 del C.16 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Bellamira Lara Ninco rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 78 del C.16 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
325	LUCELIA LABRADOR ESPINOSA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Micaelina Arcelia Ramírez Sierra rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 152 del C.16 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Doris Joven de Aroca rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 153 del C.16 de pruebas)</p>
326	NATIVIDAD LARA LUGO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Amulfo Tejada Tejada rendida el día 11 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 175 del C.16 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Elcias Mosquera Yaguara rendida el día 11 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 177 del C.16 de pruebas)</p>
327	RUBÉN LÓPEZ PERALTA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Mercedes Pérez Ramos rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 35 del C.14 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Leonel Muñoz Ochoa rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 37 del C.14 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTE S	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
328	MARÍA DEL TRÁNSITO LOZANO DE SÁNCHEZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Inocencio Culma Pimentel rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 101 del C.14 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Erasmo Cuellar Losada rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 103 del C.14 de pruebas)</p>
329	JOSÉ NEL MONTENEGRO CUÉLLAR			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Luis Alfredo Bernal Soto rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 149 del C.17 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Arled Bernal Soto rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 151 del C.17 de pruebas)</p>
330	MARIO OCAMPO RAMÍREZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Salomón Herrera rendida el día 18 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 142 del C.15 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Beatriz Cuellar rendida el día 18 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 143 del C.15 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
331	GLORIA INES PARRA DIAZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora María Genoveva Mina Montenegro rendida el día 13 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 22 del C.26 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor José de Jesús Villareal Villareal rendida el día 1 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 24 del C.26 de pruebas)</p>
332	MERY PENAGOS NIZO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Miriam Trujillo Morales rendida el día 14 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 34 del C.26 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Iliá Elcira Camilo de Salas rendida el día 14 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 36 del C.26 de pruebas)</p>
333	ANA ROSA PERDOMO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Nury Perdomo de Vargas rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaría Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 76 del C.26 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Marleny Díaz rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaría Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 78 del C.26 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
334	ANIBAL PERDOMO MORENO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocerales de la señora María del Carmen Díaz Martínez rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 155 del C.26 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Inocencio Culma Pimental rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 157 del C.26 de pruebas)</p>
335	OLGA LUCÍA RAMOS			<p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Hernando Olaya Tovar rendida el día 13 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 86 del C.27 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Roque Lara Ortiz rendida el día 13 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 88 del C.27 de pruebas)</p>
336	FIDEL RIOS LOSADA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocerales de la señora Lili Trujillo rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 137 del C.27 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Pablo Reyes rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 139 del C.27 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
337	MARÍA AURORA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Vicente Caicedo Pino rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 228 del C.27 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Diógenes Calderón Cachaya rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 230 del C.27 de pruebas)</p>
338	BELLANIRA RODRÍGUEZ HERRERA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Alberto Zapata Gutiérrez rendida el día 14 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 242 del C.27 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor José María Espinosa Polanía rendida el día 14 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 244 del C.27 de pruebas)</p>
339	JOSEFINA SÁNCHEZ DÍAZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora María Cristina Marulanda Caviedes rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 109 del C.28 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Jorge Eduardo Niño lozano rendida el día 28 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 111 del C.28 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
340	CARLOS EDUARDO TORRES CHALA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Carlos Eduardo Torres Chala rendida el día 24 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 140 del C.29 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Luis Oriando Horta Vargas rendida el día 25 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 142 del C.29 de pruebas)</p>
341	MARÍA MELIDA TORRES CHALA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Rubiela Molina Calderón rendida el día 25 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 155 del C.29 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Ulises Yusunguaira Silva rendida el día 25 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 157 del C.29 de pruebas)</p>
342	JOSÉ ELÍAS TOVAR ESPINOSA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Rafael León Quevedo rendida el día 12 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 207 del C.29 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Alirio Segura Urbano rendida el día 12 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 209 del C.29 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
343	ALIDA VARGAS CASTRO			<p>Declaración juramentada con fines extraprocerales de la señora Beatriz Cuellar rendida el día 18 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 110 del C.30 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Salomón Herrera rendida el día 18 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 111 del C.30 de pruebas)</p>
344	FIDEL ANTONIO YATE LASSO *			<p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Eduardo Forero rendida el día 11 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 252 del C. 30 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor José de Jesús Villareal Villareal rendida el día 11 de marzo de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 255 del C.30 de pruebas)</p>
345	JOSELITO IBÁÑEZ FLÓREZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocerales del señor Luis Arturo Perdomo rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Cuarta del Círculo de Neiva. (Fis. 40 del C.32 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocerales de la señora María Inés Rojas Rojas rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaria Tercera del Círculo de Neiva. (Fis. 41 del C.32 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
346	PATRICIA LOSADA IBARRA			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Rafael Losada Ortiz rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 82 del C.32 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora María Oliva Molano Sanchez rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 84 del C.32 de pruebas)</p>
347	FAIBER MORALES CALDERÓN			<p>Copia simple de la declaración de renta y complementarios de las personas naturales y sucesiones ilíquidas de los años 1995 a 2001 (Fls. 201 - 206 del C.32 de pruebas)</p>
348	WILLIAM PÉREZ SÁNCHEZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Luis Antonio Escandón Fierro rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 72 del C.33 de pruebas).</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Jorge Eduardo Sánchez Villareal rendida el día 6 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 72 del C.33 de pruebas)</p>
349	JOSÉ ARQUÍMEDES RODRÍGUEZ			<p>Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Dimas Trujillo Bustos rendida el día 4 de marzo de 2002, ante la Notaría Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 144 del C.33 de pruebas)</p> <p>Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Hermides Hernández Barrios rendida el día 4 de marzo de 2002, ante la Notaría Tercera del Círculo de Neiva. (Fls. 146 del C.33 de pruebas)</p>



No.	DEMANDANTES	INCLUIDO EN EL CENSO DE LA PLAZA SATELITE DEL NORTE	INCLUIDO EN EL LISTADO DE INQUILINOS DE LA PLAZA CENTRAL	OTRA PRUEBA DE LA TENENCIA
350	JOSÉ DOMINGO SANTANA			Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Jairo Gómez Avilez rendida el día 8 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 187 del C.33 de pruebas) Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora Luz Mirian Molano de Bravo rendida el día 5 de marzo de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 189 del C.33 de pruebas)
351	MAGDALENA SUÁREZ ORDÓNEZ			Declaración juramentada con fines extraprocesales de la señora María Albeni Duarte Parra rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 201 del C.33 de pruebas) Declaración juramentada con fines extraprocesales del señor Luis Alfonso Robles rendida el día 26 de febrero de 2002, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva. (Fls. 203 del C.33 de pruebas)

Así las cosas, la Sala encuentra que 351 demandantes legitimaron su interés para actuar en el plenario, se reitera, algunos porque figuran registrados dentro del censo emitido por las Empresa Públicas de Neiva, otros porque aparecen registrados en el listado de inquilinos de la Plaza Central, y otros tanto porque demostraron su calidad de tenedores de un puesto de mercado en cada una de las respectivas plazas, mediante testimonios, copia del correspondiente contrato de adjudicación, por notificación de la carta de desahucio, de donde claramente se infiere la existencia del contrato de tenencia de cuyo desahucio los notificaron, por constancia expedida por la Cooperativa de inquilinos y mediante declaraciones rendidas extraprocesalmente pero que como se dijo serían valoradas para los efectos que aquí se establecen.

Ahora bien, la Sala también encontró que las demandantes CLEMENTINA PINZÓN LÓPEZ y DORA LILIA CAJAS CAJAS no acreditaron la condición con la cual



acudieron al proceso, por cuanto fundamentaron sus pretensiones en la calidad de inquilinos de las plazas Central y Satélite del Norte sin allegar prueba alguna que así lo demostrara.

6. Hechos probados

La Sala encuentra acreditado dentro del plenario que las plazas de mercado Central y Satélite del Norte, ubicadas en la ciudad de Neiva, se encontraban a cargo de las Empresas Públicas de Neiva, entidad ésta que profirió la Resolución N° 005 del 26 de julio de 1978⁶² por medio de la cual fijó el reglamento interno de dichas las plazas de mercado, del cual se resalta la siguiente reglamentación:

"Las Adjudicaciones de que se ha hablado, se harán exclusivamente a personas naturales o jurídicas a título de tenencia, previa suscripción de un contrato de uso administrativo en el que el adjudicatario se denominará adjudicatario del derecho de uso y adquirirá el derecho de goce del puesto o local que le entreguen las Empresas Públicas de Neiva, con la obligación de pagarles las tarifas mensuales correspondientes y de restituirlo al vencimiento del término de duración determinado.

(...)

PARAGRAFO: Vencido el término de duración del contrato de Uso Administrativo para los locales y para los puestos fijos este se prorrogará automáticamente por periodos iguales sucesivos, siempre y cuando las Empresas Públicas de Neiva o el adjudicatario del derecho de uso no se notifiquen que se da por finalizado el contrato, con diez (10) días de anticipación a la fecha del vencimiento del mismo.

(...)

En cada Plaza de Mercado se llevará un libro de registro de los adjudicatarios del derecho de uso y sus dependientes acreditados, en el cual deberá constar: Nombre y Número del puesto.

(...)

El Administrador de la Plaza de Mercado, podrá con el visto bueno del Jefe de la División de Mercados Públicos, en cualquier momento cancelar la autorización para atender el negocio o puesto a cualquier acreditado.

(...)

ARTÍCULO VEINTE.- Para la mejor organización o distribución de las Plazas, la Administración podrá hacer los traslados o cambios que mejor estime convenientes, en procura del orden y la adecuada comercialización.

ARTÍCULO VEINTIUNO.- Queda terminantemente prohibido al adjudicatario del derecho de uso introducir a los locales o puestos fijos objeto del contrato de Uso Administrativo, previo permiso del Comité Técnico Administrativo

⁶² Ffs. 1 – 23 del C.1 de Pruebas



Toda mejora o cambio que se introduzca quedará de propiedad de la Plaza correspondiente, la terminación del contrato, por cualquier causa, sin que tenga que pagar su valor, salvo que los materiales empleados puedan retirarse sin detrimento del local y siempre que hubiera sido autorizada.

*Las Empresas Públicas de Neiva, no responderán por dichos materiales si el adjudicatario del derecho de uso no los retira al vencimiento del contrato. El adjudicatario del derecho de uso no podrá alegar el derecho de retención por tales mejoras.
(...)*

ARTÍCULO TREINTA Y DOS.- Contra la resolución en que se ordene la cancelación de la adjudicación del derecho de uso, proceden los recursos de reposición ante el mismo funcionario, o de apelación ante la Junta Directiva de las Empresas, dentro de los cinco (4) días hábiles siguientes a la notificación de la providencia respectiva.

*Mientras son resueltos estos recursos, el puesto o local continuará cerrado.
(...)*

*ARTÍCULO TREINTE Y CUATRO.- Todo adjudicatario del derecho de uso estará obligado a:
(...)*

*10. Conservar el aseo de las Plazas sobre todo el sitio de ubicación; cada local o puesto fijo debe disponer de una caneca o recipiente para depositar basura y hacer uso de las colocadas por la Administración con el fin de conservar en perfecto estado de aseo las Plazas de Mercado.
(...)*

*ARTÍCULO TREINTA Y CINCO.- Está terminantemente prohibido en las Plazas de Mercado:
(...)*

8. El adjudicatario del derecho de uso de locales, puesto fijo o transitorio no deberá tener ningún parentesco de consanguinidad ni afinidad hasta el segundo grado, con adjudicatarios del derecho de uso de otros locales, puestos fijo o transitorios de las Plazas de Mercado. La comprobación de este hecho por parte de la Administración de la Plaza, es causal para dar por terminado el contrato o contratos de Uso Administrativo respectivo.

*ARTÍCULO TREINTA Y SEIS.- Además de las prohibiciones consignadas en el artículo anterior, les está prohibido a los adjudicatarios del derecho de uso de locales, puestos fijos y transitorios:
(...)*

*17. Introducir mejoras en los puestos sin previa autorización, en la forma establecida en este reglamento.
(...)*

ARTÍCULO TREINTA Y OCHO.- Las Empresas Públicas de Neiva, se reservan expresamente la facultad de dar por terminado, sin lugar a indemnización de ninguna clase a favor del adjudicatario, el contrato de Uso



Administrativo celebrado con este, por cualquiera de las causales establecidas en este reglamento y específicamente:

(...)

k) Cuando a juicio de los Inspectores de Sanidad en su persona y/o en su puesto o local infringe sistemáticamente las normas vigentes sobre salubridad.

(...)

n) Por demolición o reforma de, o en, las Plazas de Mercado”.

Así las cosas, Empresas Públicas de Neiva adjudicó la tenencia de los puestos de mercado de las plazas Satélite del Norte y Central a diferentes personas, previa suscripción de un contrato de uso administrativo en el que entregaba el uso y goce de los puestos o locales, bajo la contraprestación correspondiente al pago de las tarifas mensuales por ella fijadas y con la obligación de restituir los puestos al vencimiento del término de duración determinado en el contrato.

Al respecto, la Sala considera aclarar que los hechos y pretensiones derivadas de los contratos así celebrados no pueden ser objeto de debate judicial en esta instancia, por cuanto la acción incoada por los aquí demandantes fue la contenida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, esto es, la acción de reparación directa y no la correspondiente a controversias contractuales.

Ahora bien, igualmente para la Sala es un hecho probado que desde el año 1994 se presentaban inconvenientes en la administración municipal, derivados de la ubicación y funcionamiento de las plazas de mercado dentro de la ciudad.

Al respecto se observa la Tutela incoada por algunos usuarios de la Galería Central contra las Empresas Públicas de Neiva, donde solicitaron la protección de los derechos a la salud y el medio ambiente sano, amenazados con ocasión del depósito de basuras y desperdicios realizados frente a la Plaza Central de Mercado. Esta acción de tutela fue fallada en primera instancia por el Juzgado Quinto Promiscuo de Familia de Neiva que consideró que las basuras no debían permanecer en la calle, máxime cuando existe un depósito de basuras en las instalaciones de la Galería Central, razón por la cual el Juzgado ordenó a las Empresas Públicas recolectar siempre y en forma diaria las basuras y desechos del producto del aseo interno y externo de la galería central, utilizar el depósito de basuras que existe en sus instalaciones y, finalmente, ordenó que una vez se



encontraran depositadas las basuras, estas debían ser recogidas por la Empresa Aseo Capital⁶³.

La decisión proferida por el mencionado juzgado fue impugnada por Empresas Públicas de Neiva, ante el Tribunal Superior – Sala de Familia del Distrito Judicial de Neiva que mediante pronunciamiento del 28 de abril de 1994 confirmó en todas sus partes la sentencia impugnada⁶⁴.

Asimismo, obra en el expediente el memorial de fecha 30 de noviembre de 1995, por medio del cual los señores Flavio Alarcón y Evaristo Charry en su calidad de arrendatarios de la Plaza Central de Mercado, ponen en conocimiento ante el Juzgado Quinto Promiscuo de Familia de Neiva, el reiterado desacato de la ordenen judicial dictada por ese Despacho el 15 de Marzo de 1994, por parte de las Empresas Públicas de Neiva y el Consorcio Aseo Capital, donde se lee:

"Resulta señora Juez, que los usuarios de la Galería continuamos con el mismo problema que generó la acción de tutela, como es la contaminación del medio ambiente y asechanza contra la salud, por las basuras en proceso de descomposición; como quiera que tanto Aseo Capital como las autoridades requeridas por su fallo para hacer efectiva la protección de los derechos invocados, no han cumplido con las disposiciones establecidas en la Sentencia del incidente de acatamiento del fallo de tutela.

(...) solicitamos la aplicación de la sanción de arresto, hasta de 6 meses y multa de 20 salarios mínimos mensuales, a los responsables del desacato de la orden judicial, que son el Gerente de Empresas Públicas de Neiva y Consorcio Aseo Capital y las demás autoridades que usted considere pertinentes."

Ahora bien, tal vez como una respuesta a la problemática presentada, la Sala prevé que mediante escritura pública 2809 otorgada en la Notaria 3ª del Círculo de Neiva, la administración municipal constituyó la sociedad denominada MERCANEIVA S.A., con un capital social de \$1.000.000.000.00 y con el objeto de "1. Proyección, promoción, creación, puesta en funcionamiento y administración de centros de mercadeo minorista en cuyas instalaciones se concentren todas las actividades de esta naturaleza que se realicen en las áreas de influencia de cada uno de ellos. 2. La construcción para sí misma o para terceros, o para enajenar al público de toda clase de inmuebles u organización de áreas de terreno destinados a la prestación

⁶³ Fls. 1478 – 1503 del C.3 Ppal y 892 – 906 del C.2 Ppal.

⁶⁴ Fls. 1445 - 1475 y 1507 - 1517 del C.3 Ppal.



de servicios públicos de comercio minorista y administrar los mismos, sean propios o de terceros, estén o no sujetos al régimen de propiedades separada y horizontal.

3. Contribuir a la solución del problema de mercado y comercialización de alimentos en Neiva, además del estudio, la planeación, la organización, la administración, la coordinación, la racionalización y la promoción de todas las actividades y procesos relacionados con la comercialización". La sociedad fue constituida por el Municipio de Neiva, El Instituto de Desarrollo Municipal del Huila – IDEHUILA, Empresas Públicas de Neiva, la Empresa de Vivienda del Municipio de Neiva – EMVINEIVA, SURABASTOS S.A. y COFICRÉDITO⁶⁵.

Asimismo, el Concejo Municipal de Neiva profirió el Acuerdo No. 036 del 5 de agosto de 1996 mediante el cual autorizó al alcalde de este municipio para que en el término de 12 meses transformara las Empresas Públicas de Neiva o constituyera una empresa de servicios públicos mixta o privada que se encargara de prestar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; y lo autorizó para que ordenara la supresión y liquidación de las Empresas Públicas de Neiva⁶⁶.

Por su parte, la Alcaldía de Neiva profirió la Resolución No. 492 del 6 de noviembre de 1996, con el objeto de desarrollar la destinación reglada del uso del suelo en el predio donde funcionaba la Plaza Satélite del Norte y en cuyo efecto estableció que en el predio donde funcionaba dicha Plaza, sólo se podían desarrollar proyectos de vivienda unifamiliar y multifamiliar, pero con la condición de no desplegar dicho proyecto hasta tanto no se desarrollara el proyecto MERCANEIVA⁶⁷, cuya Junta directiva se reunió el 18 de abril de 1997 para autorizar la publicación en los medios de comunicación escritos de amplia circulación Nacional de la convocatoria pública dirigida a todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que desearan participar en la constitución de una sociedad de economía mixta de régimen privado, a fin de asociarse con MERCANEIVA S.A. y otros particulares⁶⁸ para el desarrollo del proyecto.

Y, finalmente, el Concejo de Neiva profirió el Acuerdo No. 011 de 6 de mayo de 1997, por medio del cual modificó el Acuerdo No. 050 de 1991, que adoptó el

⁶⁵ Fl. 1143-1158 y 1188-1210 del C. 3. Ppal

⁶⁶ Fl. 1012 - 1014 del C.2 Ppal, 1180-1182 y 1339 - 1341 del C. 3. Ppal

⁶⁷ Fl. 1008 - 1009 del C.2 Ppal y 1221-1222 del C. 3. Ppal

⁶⁸ Fl. 1185- 1187 del C. 3. Ppal



"Código municipal de urbanismo y el plan de desarrollo del sector urbano de Neiva"⁶⁹.

En este punto, la Sala observa que ya el Acuerdo 050 de 1991 "con el objetivo de regular y encauzar el desarrollo físico del sector urbano de Neiva y buscando el mejoramiento de la calidad de vida de las gentes que la habitan" había asignado en su artículo 42, literal C, la Plaza de Mercado Central como aérea para la ejecución de un proyecto de uso comercial; sin embargo, el Acuerdo 011 de 1997 modificó la citada norma, en el sentido de determinar que el uso del área correspondiente a la Plaza de Mercado Central se destinaría a la "ejecución de un bien o bienes de uso público acorde con el plan de renovación urbana de la ciudad de Neiva", pero bajo la condición introducida mediante parágrafo que dispuso "la obra u obras contempladas en este artículo, no se podrán acometer hasta tanto no se haya construido en su totalidad, puesto al servicio la Plaza Minorista y solucionada la reubicación de la totalidad de los inquilinos de la Plaza de Mercado Central".

Posteriormente se observan las publicaciones efectuadas en el periódico "La Nación" de Neiva el día 19 de mayo de 1997⁷⁰ que sostienen:

"Hoy definen socio para Mercaneiva

Los términos finales de la oferta serán evaluados esta tarde. Incluye la demolición de la Galería Central una vez termine la construcción de Mercaneiva y se reubiquen los vendedores, advirtió la Administración Municipal.

Los consorcios colombianos R Excavaciones Ingenieros Civiles Limitada y Unión Temporal Cali Limitada se disputan la adjudicación del contrato para construcción de la plaza minorista de mercado Mercaneiva (...).

Con ello comenzaría a solucionarse el problema de la recuperación del espacio público y el reordenamiento urbanístico de la zona céntrica de la ciudad de Neiva.

(...)

Aclaró además que a los términos de la oferta se agregará la demolición de la Galería Central, la cual se construirá una vez se haya terminado la edificación de Mercaneiva y la reubicación de los vendedores de la Galería Central. La demolición de la Galería solamente se hará cuando se haya dado la solución y estén todos reubicados explicado".

Asimismo, bajo el titular "mañana analizan proyecto vial a Surabastos" se señaló:

⁶⁹ Fis. 107 - 1018 del C.2 Ppal y 1337 - 1338 del C.3 Ppal

⁷⁰ Fis. 823 del C.2 Ppal



"el alcalde (...) guarda la esperanza que el proyecto que concede autorización para la conformación de una sociedad de Economía Mixta (...) que promueva la construcción de la avenida Surabastos, no tenga ninguna dificultad esta vez en las sesiones extraordinarias del Consejo.

(...)

Para la financiación de esta obra el municipio entraría a participar con el 40 por ciento y el 60 restante estaría a cargo de los dueños de los predios beneficiarios. (...)

Además, agregan que la existencia de Surabastos y la próxima construcción de la plaza minorista Mercaneiva, constituyen un factor primordial que motiva la construcción de la Avenida, la cual permitirá el acceso rápido y seguro a estos importantes complejos que concentraran un alto volumen de compradores, permitiéndose renovar urbanísticamente el centro de la ciudad, donde actualmente se desarrollan estas actividades comerciales.

(...)"

Por otra parte, se observa la constitución de la UNIÓN TEMPORAL E.C.A.C. Ltda, efectuada mediante escritura pública No. 2.000 otorgada en la Notaría 6ª de Cali el 10 de junio de 1997, con un capital social de \$51.000.000.00 y con el objeto de efectuar la *"realización de estudios técnicos estructurales, eléctricos, hidráulicos, topográficos de suelo, al igual que el diseño, construcción, comercialización y ventas del mercado minorista de Neiva. 2. Proyección, promoción, creación, puesta en funcionamiento y administración de centros de mercado en cuyas instalaciones encuentren todas las actividades de esa naturaleza que se realicen en las áreas de influencia de cada una de ellas"*⁷¹.

Sobre este punto, también el periódico "La Nación" de Neiva, el día 16 de junio de 1997, bajo el titular *"Mercaneiva va en serio"*⁷², informó:

"Durante el fin de semana pasado comenzaron a ejecutarse los trabajos de excavación de la central minorista de Abastos Mercaneiva, a cargo de la Unión Temporal Eléctricos Cali – Jairo Hernán Cerón y Carlos Arbeláez, pero las labores de construcción iniciaron el pasado 1º de junio, cuando comenzó la etapa de descapote y movimiento de tierra (...).

Mercaneiva será la central minorista de abastos que albergue los actuales inquilinos de la galería central de Neiva, a los cuales, según advirtió la Administración Municipal, próximamente se les notificará que en seis meses tendrán que salir de ese tradicional mercado neivano y desplazarse a la nueva obra.

Igualmente la central minorista, ha sido considerada la más grande obra de la actual administración en términos de envergadura social; pues ésta hace

⁷¹ Fl. 1125 rv. - 1127 del C. 3. Ppal

⁷² Fls. 825 del C.2 Ppal



parte de la respuesta de un proceso de reordenamiento y reforma urbanística del microcentro (sic) capitalino.

Mercaneiva es una central minorista de abastos que se levanta contiguamente a las instalaciones de la mayorista llamada Surabastos, (...)

(...) la obra será concluida el 30 de noviembre próximo de acuerdo con lo pactado cuando se firmó la sociedad constructora entre la entidad Mercados Minoristas de Neiva (Mercaneiva) y la Unión Temporal Eléctricos Cali-Jairo Hernán Cerón y Carlos Arbeláez.

(...) uno de los problemas que hasta ahora ha tenido la construcción es el suministro de agua destinada a los usos propios de la labor constructora, que quedará resuelto en los próximos días.

Mientras tanto, el gerente encargado de Mercaneiva, (...) indicó que la Administración Municipal conformó un comité integrado por varias dependencias municipales, autoridades militares y de policía para que estudie y adelante el proceso de reubicación de los inquilinos de la Galería Central, a quienes prioritariamente se encuentra destinado por lo menos el 90 por ciento de las instalaciones de Mercaneiva.

Igualmente, (...) señaló que aunque no se tiene precisado la fórmula de financiación de los locales comerciales para los beneficiarios de primera mano, si existirán claras ventajas o facilidades en este sentido para los vendedores de la galería central y satélite del norte, otro grupo de beneficiarios de Mercaneiva”

Sobre este aspecto, Empresas Públicas de Neiva E.S.P., mediante oficio de fecha 16 de junio de 1997⁷³ informó a la Plaza Central de Mercado, que:

“El Honorable Concejo Municipal de Neiva mediante Acuerdo N°011 del 6 de mayo de 1997 ha dispuesto que la zona donde funcionaba la Galería o Plaza de Mercado Central se destine a la ejecución de una obra de uso público la cual, de conformidad con el plan de renovación urbana consistirá en la construcción de la Plaza Cívica de Neiva, obra de fundamental importancia para el embellecimiento y futuro desarrollo urbanístico de la ciudad, principalmente en su sector central.

Por la razón anterior, en mi condición de Gerente de las Empresas Públicas de Neiva, entidad propietaria y administradora de la Plaza Central de Mercado, me permito notificarle formalmente que en un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha se tendrá por terminado el contrato de arrendamiento o la autorización administrativa de uso del local o del puesto de expendio que usted viene ocupando en dicha plaza pues se requiere el total desalojo de ésta para proceder de inmediato a su demolición y poder darle al terreno la destinación ordenada por el Honorable Concejo Municipal”.

⁷³ Fls.826 del C.2



Por otro lado, con relación a la Plaza Satélite del Norte obra en el expediente la copia simple del convenio interadministrativo celebrado entre el Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA, en calidad de propietario del predio en el cual funcionaba ésta Galería, y MERCANEIVA el día 18 de julio de 1997⁷⁴, con el fin de *“(...) realizar las demoliciones necesarias para dejar en condiciones satisfactorias del IDEMA, las actuales bodegas existentes en la Plaza Satélite del Norte, con el objeto que el IDEMA proceda a su venta o disposición que requiera”*.

Resalta la Sala que dentro de las consideraciones del convenio se incluyó que Mercaneiva fue creada con el objetivo de vincularse a la construcción de la plaza de mercado minorista de la ciudad de Neiva cuya culminación estaba prevista para el 30 de noviembre de 1997 y en la cual tendrían cabida todos los distribuidores minoristas de las plazas existentes en la ciudad de Neiva.

Asimismo, la suscripción de este convenio tuvo lugar en consideración a que:

“el proyecto está supeditado indefectiblemente a que dejen de funcionar las plazas de mercado minoristas existentes en el interior de la ciudad, obteniendo el traslado de los distribuidores al edificio donde funcionará la plaza de mercado minorista de Neiva; que el uso del terreno previsto en las disposiciones municipales no permite uso comercial en el sector y especialmente prohíbe uso de locales destinados a la venta de productos perecederos; que el estado actual de la construcción amenaza ruinas; que la situación financiera del IDEMA y su inminente liquidación no permiten destinar fondos para contratar la demolición”

Es de anotar que el término de duración del convenio fue 180 días y que IDEMA autorizó por su parte a MERCANEIVA para realizar las demoliciones que considerara necesarias, e igualmente para realizar todas las gestiones y trámites legales necesarios para la evacuación de los inquilinos *“garantizando con ello el traslado a la nueva plaza minorista de Neiva que se encuentra construyendo MERCANEIVA”*.

Seguidamente, observa la Sala que el 4 de agosto de 1997, mediante escritura pública 3.212 otorgada en la Notaría 3ª del Círculo de Neiva, se constituyó la sociedad denominada MERCASURLTDA⁷⁵, sociedad de economía mixta, del orden municipal, de régimen privado y de responsabilidad limitada, donde son socios

⁷⁴ Fls. 911 – 912 del C.2 Ppal

⁷⁵ Fl. 1113-1142 del C. 3. Ppal



MERCANEIVA S.A., con un aporte a capital de \$1.818.517.400,00 representados en el aporte de diferentes inmuebles, y la UNIÓN TEMPORAL L.C.A.C. Ltda., con un aporte de \$1.892.742.600,00, representados en dinero en efectivo y en especie - items de obra.

Dentro del objeto social establecido para MERCASUR Ltda, se resalta "(...) 2. La proyección, promoción, creación, puesta en funcionamiento y la administración de centros de mercado en cuyas instalaciones se concentran todas las actividades de esta naturaleza que se realicen en las áreas de influencia de cada una de ellas. 3. La construcción para sí mismo o para terceros, o para enajenación al público de toda clase de inmuebles u organización de áreas de terreno destinados a la prestación de servicios públicos de comercio y administrar los mismos, sean propios o de terceros, estén o no sujetos al régimen de propiedad separada u horizontal (...)".

Ahora bien, frente a la Plaza Central observa la Sala que el 4 de septiembre de 1997 el Municipio de Neiva profirió el Decreto No. 286⁷⁶, por medio del cual, en uso de las atribuciones conferidas mediante el Acuerdo 036 de 1996 y la Ley 142 de 1994, transformó la entidad "Empresas Públicas de Neiva" en Empresa de Servicios Públicos de Carácter Oficial, así:

"DECRETA

ARTICULO PRIMERO: La entidad Empresas Públicas de Neiva – Empresa de Servicios Públicos "E.S.P.", de carácter oficial, es una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, con personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargada de la organización, administración y prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y plazas de mercado en el municipio de Neiva, (...)

PARAGRAFO: Una vez estén terminadas las obras de construcción del nuevo acueducto, el Municipio de Neiva las entregará y transferirá a título gratuito a las Empresas Públicas de Neiva – Empresa de Servicios Públicos. Por su parte, las Empresas Públicas de Neiva – E.S.P. se verá también a título gratuito al municipio de Neiva las acciones que posea en Telehuila, (...) y transferirá en igual forma la propiedad al municipio de Neiva de los bienes y predios de que sea titular respecto de la plaza de mercado central.

Una vez construida y puesta al servicio a plaza minorista, el municipio de Neiva, previa demolición de las instalaciones existentes ejecutará un bien o

⁷⁶ Fl. 1010 - 1011 del C.2 Ppal y 1215-1216 del C. 3. Ppal



bienes de uso público acorde con el plan de renovación urbana de la ciudad de Neiva, en el sitio o predio que ocupa la plaza de mercado central (...)

Entonces, como consecuencia de la transformación de Empresas Públicas de Neiva en una Empresa de Servicios Públicos que se rige por la Ley 142 de 1994, esta entidad quedó obligada a transferir al municipio, a título gratuito, la propiedad de la "plaza de mercado central", que se destinaría a la construcción de "un bien o bienes de uso público acorde con el plan de renovación urbana de la ciudad de Neiva", esto es, los Acuerdos Nos. 050 de 1991 y 011 de 1997.

Días después, el 10 de septiembre de 1997 la Secretaria de Salud Municipal efectuó una inspección higiénico sanitaria a la "Plaza Central de Mercado" "con el fin de informarle al señor Gerente de las Empresas Públicas de Neiva el estado higiénico sanitario de dicho establecimiento"⁷⁷, de la cual se elaboró el Acta de Visita No. 717 con las siguientes anotaciones:

"CONDICIONES SANITARIAS

Abastecimiento de agua Acueducto municipal
Disposición de Desechos Líquidos: Alcantarillado municipal
Disposición adecuada: No
Tratamiento: No
Almacenam. De basuras: inadecuado
Disposición Adecuada: No
Iluminación: Deficiente
Ventilación: Deficiente
Pisos higiénicos: No
Desagües: No
Muros adecuados: No
Servicios sanitarios: Sí
Adecuados y suficientes: No
Dotación: Inadecuada
Vestideros y casilleros: No
Lavavajillas: Inadecuados y en la mayoría de los expendios no existen.

MAQUINARIA Y EQUIPO

Adecuada: No
Material sanitario: Inadecuado
Buen estado: No
Buen aseo: No
Problemas sanitarios a la comunidad Sí
Salud Ocupacional: Instalaciones eléctricas en mal estado

OBSERVACIONES

• Los grifos que existían en las pilas fueron taponados

⁷⁷ Fl. 827-829 del C.2 y 1109-1111 del C.3. Ppal



- El 95% de los expendios de comidas no poseen su respectiva conexión de agua y alcantarillado
 - Los muebles de los puestos de comidas se encuentran deteriorados y antihigiénicos.
 - Los muros y techos presentan deterioro
 - Los muros interiores y exteriores se encuentran en malas condiciones de enlucimiento (sic)
 - Los pisos en general se encuentran en mal estado
 - La red de alcantarillado se encuentra en mal estado, ya cumplió su vida útil, parte del mismo esta obstruido.
 - Se presenta proliferación de artrópodos (sic) y roedores, debido a la mala disposición de desechos.
 - Servicios sanitarios, primera y segunda planta insuficientes e inadecuados y mal dotados.
 - Deficiente mantenimiento de redes eléctricas.
 - Se presentan riesgos para combustibles (gasolina y gas).
 - Se presenta contaminación ambiental (humos, gases y basuras)
 - No existe recipientes adecuados para el almacenamiento de basuras
 - Los expendios de alimentos no cuentan con sistemas o mecanismos adecuados para limpieza y desinfección de utensilios.
 - No existe ventilación natural ni artificial adecuada.
 - Los muebles (mesas, cajones, estantes y parales) de los puestos y expendios en general se encuentran en mal estado de enlucimiento (sic) y conservación, presentan un estado antiestético, es decir, no hay uniformidad en la construcción de los puestos y encima de estos hay gran cantidad de cajones, costales, recipientes plásticos, etc.
 - Los alrededores de la galería es un foco de contaminación para los alimentos que se expenden a la comunidad, por la cantidad de aguas servidas y basuras que botan los usuarios al piso y cunetas.
 - Las casetas y puestos ambulantes que se encuentran instaladas alrededor de la plaza de mercado hacen el lugar antiestético y desorganizado.
 - En las cunetas de alrededor de la plaza de mercado se encuentran gran cantidad de huecos, allí se depositan aguas servidas que los usuarios botan, se descomponen y produce olores putrefactos.
 - El aseo en la parte interior y exterior de la plaza de mercado es deficiente.
- (...)

El establecimiento no reúne los requisitos higiénico-sanitarios locativos de acuerdo a la Ley No. 09 de 1979 y el Decreto 2333 de 1982 artículos 94-99-100 y 101."

Consecuencia de la anterior visita, la Secretaria de Salud efectuó las siguientes recomendaciones:

- 1- Instalar grifos de acueducto y alcantarillado a cada uno de los expendios de comida.
- 2- Realizar la conexión de acueducto y alcantarillado a cada uno de los expendios de comida
- 3- Construir a cada uno de los expendios de comida mesones higiénicamente enchapados.
- 4- Instalar a cada uno de los expendios de comidas lavavajillas higiénicos.
- 5- Reconstruir el techo.



- 6- Reconstruir los pisos interiores y exteriores en general en material higiénico-sanitario y de fácil lavado.
- 7- Enlucimiento en general de los muros interiores y exteriores.
- 8- Construcción de la red de alcantarillado en su totalidad, la existencia ya cumplió su vida útil.
- 9- Construcción de desagües con sus respectivos sifones y rejillas
- 10- Construir 3 unidades sanitarias con 10 sanitarios cada uno lavamanos, 3 orinales colectivos.
- 11- Proteger las redes eléctricas y hacerle mantenimiento.
- 12- Conexión de gas a cada uno de los puestos de comida.
- 13- Dotar los recipientes adecuados para almacenamiento y disposición de basuras.
- 14- Mejorar la ventilación natural y artificial de la plaza de mercado.
- 15- Realizar una limpieza general en donde están ubicadas las casetas en la parte externa de la plaza de mercado.
- 16- Reconstruir las cunetas y cajillas del alrededor de la Galería.
- 17- El aseo de la parte interna y externa de la Plaza debe ser permanente y eficiente.⁷⁸

Posteriormente, representantes de los inquilinos de las plazas Central y Satélite del Norte expusieron sus inquietudes mediante diferentes comunicaciones, en los siguientes términos:

- El Comité de Inquilinos de la Plaza Satélite del Norte se dirigió al Alcalde Municipal de Neiva, al Gerente de IDEMA y al Gerente de MERCASUR⁷⁹, en los siguientes términos:

"Señor ALCALDE ya que la mayoría de los Colombianos anhelamos tanto la paz y el desarrollo de nuestros pueblos y sabiendo que está se consigue con el empleo y mejores oportunidades de vida; le pedimos a Usted derogar la resolución 492 de 1996 e intermediar ante el IDEMA para que estos predios sean vendidos a los inquilinos, ya que estamos convencidos que MERCANEIVA no alcanza a darle soluciones a todos los que dependemos de estas labores.

Señor ALCALDE, de ser imposible en su administración de ayudamos en ésta petición que es el anhelo de todos, le solicitamos a Usted pactar con nuestros representantes el traslado pacífico hacia MERCANEIVA, llegando a los siguientes acuerdos:

1. Rebajar considerablemente el metro cuadrado de MERCANEIVA, ya que consideramos que los inquilinos [deben] ser tratados por medio de un programa especial, ya este proyecto de MERCANEIVA, tiene como objeto fundamental la reubicación de los inquilinos.
2. indemnizar a los inquilinos de la Plaza Satélite del Norte.
3. Arrendar con opción de compra a quienes por el momento no puedan negociar.

⁷⁸ Fl. 830 - 831 del C.2 Ppal

⁷⁹ Fis. 867 - 868 del C.2 Ppal



Las Empresas Públicas de Neiva el 22 de septiembre de 1997, dieron respuesta a las inquietudes presentadas por los inquilinos de la Galería Central⁸¹, en los siguientes términos:

"1. En sendos oficios dirigidos el 16 de junio último por el anterior gerente a los adjudicatarios de puestos y locales de la Plaza Central de Mercado formalmente se les notificó que en un plazop (sic) de seis (6) meses contados a partir de aquella fecha se tendrán por terminados sus contratos de arrendamiento y/o autorizaciones administrativas de uso por requerirse el total desalojo de dicha plaza para proceder de inmediato a su demolición y poder darle al terreno la destinación ordenada por el Honorable Concejo Municipal.

En los mismos oficios se indicó que el Centro Comercial Los Comuneros, ya concluido, y la Central Minorista Mercaneiva, próxima a concluirse, serán alternativas con que cuentan los inquilinos de la Plaza Central para decidir su reubicación.

2. La Ley no prevé indemnizaciones a los inquilinos por la terminación del contrato, notificación no menos de seis (6) meses de anticipación.

Estas indemnizaciones solo procederían en el caso de que en el correspondiente inmueble se hubieran ejecutado mejoras de carácter permanente con la autorización de las Empresas Públicas, hipótesis que no se da en la Plaza Central de Mercado.

3. No obstante que para el caso de un inmueble que como el de la Plaza Central de Mercado, debe ser demolido para la construcción de una nueva obra no se requiere, según los artículos 518 – numeral 3 – y 520 del Código de Comercio, desahucio con seis (6) meses de anticipación, las Empresas Públicas han notificado este plazo a sus inquilinos con el objeto de permitirles con suficiente tiempo una determinación sobre su reubicación futura".

De la misma forma el gerente de MERCASUR dio respuesta a los inquilinos de la Plaza Satélite del Norte⁸², mediante escrito en el que manifestó:

"1. Sobre su solicitud de rebajar el valor del M2 de los locales comerciales, les informo que el valor de venta establecido por el proyecto MERCANEIVA, es el que obedece a la propuesta y se encuentra por debajo del valor comercial de cualquier proyecto de la dimensión y especificaciones técnicas que ofrece MERCANEIVA.

2. Ni MERCANEIVA ni la Administración Municipal, encuentran sustento legal para entrar a indemnizar a los inquilinos de las plazas de mercado. Los comerciantes están en libertad de disponer de las mejoras como lo estimen conveniente.

⁸¹ Fls. 1355 – 1356 del C.1

⁸² Fls. 869 – 871 del C.2 Ppal



3. Como lo expresara en este oficio, MERCANEIVA dentro de su estrategia de acompañamiento integral a los comerciantes, está realizando los estudios socioeconómicos respectivos para identificar aquellos usuarios vulnerables, que estén interesados y se comprometan con el proyecto a los cuales se les ofrecerá tratamiento especial.

4. El proyecto MERCANEIVA se abrió a la venta desde el mes de junio de 1997, fecha desde la cual hemos estado abiertos a la población dando prioridad y otorgando derecho de preferencia a los inquilinos de las plazas de mercado para que sean ellos quienes en primera instancia escojan y negocien su local comercial; significa esto que en la medida en que los comerciantes lo quieran podrán acercarse a nuestras oficinas a vincularse al proyecto.

5. Para finalizar y como se ha expresado siempre por parte de MERCANEIVA, el traslado de los comerciantes será en iguales condiciones para las dos plazas de mercado y se hará en el momento en que el proyecto esté listo para abrir las puertas al público".

Seguidamente, encuentra la Sala que los inquilinos de la Plaza Central de Mercado acudieron a la Personería municipal para que intercediera ante la administración en la reubicación de la plaza central de mercado a MERCANEIVA y en la cual se expusieron las siguientes peticiones:

"Primero.- Solicitar como estipula el parágrafo 011 de 1997 se suspenda cualquier diligencia de desalojo de la plaza central de mercado hasta tanto no sea construido en su totalidad y puesta al servicio la central minorista Mercaneiva.

Segundo.- La central minorista como lo manifiesta el acuerdo 050 de 1991, es para reubicar a los actuales inquilinos de la plaza central y satélite del norte. Por lo tanto exigimos se nos respete nuestro derecho de preferencia, teniendo prelación sobre los particulares y adjudicándole locales a los actuales inquilinos de la plaza de mercado.

Tercero.- Se amplió el plazo del pago de la cuota inicial a quienes tengan capacidad económica de comprar un local. A quienes no quieran o no puedan ir todavía en calidad de propietarios se les dé en arrendamiento a largo plazo con opción de compra y a precios cómodos, teniendo en cuenta que el 49% del capital de la sociedad es del municipio y el objeto del proyecto es de interés social, además la duración de la sociedad de economía mixta se fijó en 50 años, según consta en inscripción número 8260 de la Cámara de Comercio de Neiva (...)"

En atención a lo anterior, la Personería Municipal de Neiva mediante oficio dirigido al Alcalde Municipal, de fecha 23 de octubre de 1997⁸³, en el cual solicitó:

⁸³ Fls. 1343 - 1346 del C.3 Ppal



"(...) que al momento de llevarse a cabo el desalojo de los inquilinos de la plaza central de mercado de Neiva, se haya verificado lo ordenado en el Acuerdo 011 de 1997 emanado del Honorable Concejo Municipal de la ciudad, entendiéndose que las expresiones contenidas en el parágrafo del acuerdo: "... construido en su totalidad..." "...puesto al servicio de la plaza minorista..." "... solucionada la reubicación de la totalidad de los inquilinos de la plaza de mercado central..."

Hacen relación, la primera, a que en el momento de entregar para su uso y sea abierta al público, la central minorista Mercaneiva, la obra de construcción comprendidas tanto las instalaciones internas como externas, deben haberse recibido por parte de la autoridad competente, a satisfacción, sin que queden pendientes trabajos de infraestructura, acabados y adecuaciones locativas para la explotación del comercio a que fue destinado, que impidan el manejo ambiental y físico de los productos perecederos que allí se van a ofrecer, con grave perjuicio para la salubridad pública.

La segunda expresión anotada tiene estrecha relación con lo expuesto en líneas anteriores, puesto que no puede pensarse en poner al servicio de la comunidad la Plaza Minorista "Mercaneiva", sin que la optimización de las instalaciones locativas, garanticen los derechos de tranquilidad y salubridad, exigidos tanto en nuestra Carta Magna, como en su desarrollo sustancial.

En cuanto a la tercera expresión, la misma, obliga a la Administración Municipal a ofrecer a los inquilinos de la Plaza de Mercado Central, soluciones de acceso a los locales ubicados en la Central Minorista Mercaneiva, que consulten la realidad de las necesidades y presupuesto económico de cada uno de los comerciantes a reubicar, tal como en reiteradas ocasiones se lo ha manifestado, sin olvidar que donde se encuentran laborando actualmente no son propietarios y su reubicación representa una nueva inversión, muy posiblemente para el desarrollo futuro, cuando de adquirir el local se trata; también representa comodidad y muy probablemente mejoramiento ambiental e higiene en pro de quienes acuden a ese centro en busca de productos de primera necesidad de la canasta familiar, pero no podemos dejar de lado, insistimos, la situación económica de los cobijados directos con la ejecución del bien de uso público.

Considero necesario y así lo plantea el Acuerdo 011 de 1997, que la reubicación sea real y efectiva sin lesionar los intereses de las personas que derivan su sustento y el de sus familias de la venta de productos perecederos en la plaza central de mercado de Neiva, por tanto dentro de las soluciones es de suma importancia la efectividad del derecho preferencial de compra previo estudio socio – económico del patrimonio del adquirente, frente a los particulares que deben invertir en la sociedad de economía mixta, donde el municipio de Neiva ha aportado a la sociedad el 49% del Capital y este debe revertirse en beneficio de sus ciudadanos y atender al interés social con el cual fue creado. Como también es de suma importancia, se estudie con seriedad y prontitud la figura comercial de un arrendamiento con opción de compra, contrato preferencial a los inquilinos actuales, debidamente censados, que no están en posibilidad económica de cambiar su estatus de arrendatarios por el de propietarios sino a un largo plazo".



Con posterioridad a lo anterior, el periódico "La Nación" el 2 de noviembre de 1997, efectuó una que tituló "En diciembre, de la Galería sólo quedarán escombros", del cual se resalta que el "(...) el alcalde (...) formuló un enérgico llamado a los inquilinos de la Galería Central y del Norte, al notificarles en forma de ultimátum que el 30 de noviembre estarán siendo reubicados en Mercaneiva y el 10 de diciembre demolidas las instalaciones de la plaza de mercado (...)">⁸⁴.

Ahora bien, el 5 de noviembre de 1997 la Secretaria de Salud Municipal efectuó una inspección higiénico sanitaria a la "Plaza Satélite del Norte" "con el fin de informarle al señor Gerente de MERCANEIVA el estado higiénico sanitario de dicho establecimiento"⁸⁵, en donde se elaboró el Acta de Visita 191⁸⁶, con las siguientes anotaciones:

"DISPOSICIÓN DE DESECHOS

Líquidos: Alcantarillado

Desechos sólidos: Servicios generales

Disposición adecuada: No

Tratamiento: No

Almacenam. De basuras: inadecuado

Disposición Adecuada: No

Iluminación: Deficiente

Ventilación: Buena

Pisos higiénicos: No

Desagües: No

Muros adecuados: No

Servicios sanitarios: Si

Adecuados y suficientes: No

Dotación: Inadecuada

Vestíderos y casilleros: No

Lavavajillas: Inadecuados y en la mayoría de los expendios no existen.

MAQUINARIA Y EQUIPO

Adecuado: No

Material sanitario: Inadecuado

Buen estado: No

Buen aseo: No

Problemas sanitarios a la comunidad Si

Salud Ocupacional: Instalaciones eléctricas en mal estado

OBSERVACIONES

• En el expendio de aves la pintura está deteriorada, los sifones no tienen rejillas, como tampoco existe un recipiente adecuado para el almacenamiento de las basuras.

⁸⁴ Fls. 824 del C.2 Ppal

⁸⁵ Fl. 827-829 del C.2 y 1109-1111 del C.3. Ppal

⁸⁶ Fls. 832 - 836 del C.2 Ppal



- En el expendio de carne res, cerdo y vísceras, la pintura se encuentra en mal estado, las mesas no son higiénicas.
- Enchape paredes, sifones sin rejillas, puertas deterioradas y tubería sin pintura donde se cuelga la carne.
- Presencia de caninos en el expendio de carnes y vísceras
- Mesas deterioradas, sifones sin rejillas y mal estado del enchape
- La alberca situada junto al expendio de vísceras se encuentra en mal estado
- Las cajillas de inspección se encuentran en mal estado y sin tapa
- El sitio donde se depositan las basuras es inadecuado allí se depositan las basuras a la intemperie y sin protección
- No existen recipientes adecuados, ni sitios estratégicos para almacenar las basuras
- Presencia de gallinazos en la parte posterior del techo del expendio de carnes y vísceras
- Pisos en mal estado.

EXPENDIO DE PESCADO

- Pisos en mal estado
- Existen unas instalaciones dentro del expendio de pescado con mucha presencia de basuras
- Alcantarillado obstruido, acumulación de aguas negras en rejillas y sifones, costado occidental
- Pintura general
- Faltan rejillas en las cunetas que recogen las aguas servidas
- Mesas para el escamado de pescado en mal estado

SERVICIOS SANITARIOS

- Existe un total de cuatro (4), dos (2) para damas y dos (2) para hombres
- Dichos servicios sanitarios no se encuentran enchapados ni en pisos y paredes
- Puertas en mal estado
- Existe allí una alberca en mal estado, en (sic) antihigiénica
- Presencia de malos olores
- No existen recipientes adecuados para almacenar las basuras
- Existe presencia de artrópodos y roedores dentro de la plaza
(...)

El establecimiento no reúne los requisitos higiénico-sanitarios locativos de acuerdo a la Ley No. 09 de 1979 y el Decreto 2333 de 1982 artículos 94-99-100 y 101."

Consecuencia de lo anterior, en la misma fecha (5 de noviembre de 1997) la Secretaria de Salud Municipal impartió las siguientes recomendaciones a la Plaza de Mercado Satélite del Norte:

- 1º Cambio de la red interna del servicio de alcantarillado del establecimiento.
- 2º Reparación general de los pisos en todas las áreas
- 3º Construcción de un sitio adecuado para el almacenamiento de las basuras.
- 4º Instalación de recipientes adecuados para basuras en las diferentes áreas.
- 5º Pintura general del establecimiento



- 6º Instalación de rejillas a los sifones en las diferentes áreas
- 7º Cambio de enchape que se encuentra deteriorado en las áreas de expendio de carnes, vísceras y aves.
- 8º Pintura general de puertas y establecimientos.
- 9º Limpieza general en forma permanente del establecimiento.
- 10º Instalación de mesas adecuadas para el escame de pescado.
- 11º Construcción e instalación de tapas para las cajillas de inspección que no poseen en este momento.
- 12º enchape de paredes y pisos de los servicios sanitarios.
- 13º Cambio de enchape de las albercas existentes en las áreas de carnes y pescado
- 14º Efectuar el enmallado de la parte posterior del techo del expendio de carnes para evitar la presencia de gallinazos en esa área.
- 15º Cambio o instalación de puertas en los servicios sanitarios.
- 16º Fumigación general del establecimiento y control de roedores.
- 17º Pintura de la tubería donde se cuelga la carne y vísceras.

Lo anterior de conformidad con la Ley No. 09 de 1979, Decreto 2333 de 1982 artículo 94-99-100 y 101.

Para lo cual se concede un plazo de cinco (5) días hábiles a partir de la fecha de su notificación."

Observa la Sala que la Secretaria de Salud Municipal notificó personalmente del contenido del Acta de visita No. 191 de fecha 5 de noviembre de 1997, al representante legal de la Galería Satélite del Norte, Sr. Miguel Losada Polanco⁸⁷.

Asimismo, obra en el plenario el oficio por medio del cual la Junta de Acción Comunal del Barrio la Cordialidad, con la firma del presidente, secretario, fiscal, tesorero, vocales y 61 personas más, presentaron ante el alcalde mayor de Neiva una queja en la que *"nos permitimos, respetuosamente, reiterar la solicitud de cambiar la ubicación de esta plaza Satélite que nos viene perjudicando en forma grave, tanto para la situación de salubridad pública como la derivada de problemas de seguridad del sector"*⁸⁸.

Al respecto manifestaron:

"(...) nos permitimos solicitar que nos solucionen la situación de insalubridad e higiene, que nos está afectando y destruyendo el acceso principal a nuestros barrios, por la consecuente y permanente flujo de aguas contaminadas con despedicios (sic) biológicos de pescados y cerdos, provenientes de las ventas de estos insumos, por parte de los vendedores ubicados en la Plaza Satélite de Mercados del Norte.

⁸⁷ Fl. 1089 del C. 3. Ppal y 840 del C.2 Ppal.

⁸⁸ Fl. 1098-1104 del C.3. Ppal y 847 - 848 del C.2



Además, nuestra comunidad infantil, que estudian en el Centro Docente Alberto Suarez, ubicado (...) y que colinda por uno de sus costados con la Galería ya mencionada, padece y sufre las consecuencias de la falta de cuidado con los desperdicios de reses, tales como canillas, cachos, orejas, cabezas y toda clase de sustancias óseas, que son arrojadas y vertidas diariamente sobre la susodicha vía aledaña al sitio de recreación de los infantiles, con la consecuente acción directa de los depredadores, tales como chulos y animales carroñeros, que afectan la salubridad de la zona y ponen en peligro la buena salud de nuestros infantes, que padecen enfermedades con el continuo convivir de la putrefacción y depredadores.

Anexamos fotografías de la Escuela, donde se encuentra un árbol frondoso y los chulos permanecen a diario.

También anexo certificado de destrucción del alcantarillado de esa galería, que en tiempo de invierno se rebotan las aguas negras y se forma un lago insoportable en el vivero del INFIHUILA, afectando el Colegio Departamental que queda haciendo esquina con esa galería."

Ahora bien, para constatar el cumplimiento del Acta de visita No. 717 de fecha septiembre 10 de 1997", la Sección de Saneamiento Ambiental de la Secretaría de Salud efectuó visita de inspección ocular a la Plaza Central de Mercado y sus alrededores, la cual se hizo constar mediante Acta de Visita No. 759, donde constataron "que en las instalaciones interiores y exteriores de la Plaza Central de Mercado no se ha realizado ninguna de las recomendaciones notificadas al representante legal de las Empresas Públicas de Neiva, se encuentra en las mismas condiciones antihigiénicas. El establecimiento no reúne los requisitos higiénicos sanitarios locativos, de conformidad con la Ley 09 de 1979 y el Decreto No. 2333 de 1982 artículos 94-99-100 y 101"⁸⁹.

Asimismo se observa que el Personero Municipal de Neiva, mediante oficio del 18 de noviembre de 1997 se dirigió nuevamente al Alcalde Municipal para solicitarle "con carácter urgente informar sobre el trámite y las gestiones cumplidas" frente a la solicitud emitida por los inquilinos de las plazas de mercado y recomendarle "el cumplimiento del acuerdo No. 011 de 1997 del Honorable Consejo de Neiva"⁹⁰

Por su parte, la Alcaldía de Neiva, el 20 de noviembre de 1997⁹¹ se dirigió al Personero Municipal por medio del cual comunican lo siguiente

"(...)

⁸⁹ Fl. 1107 del C. 3 Ppal y 841 del C.2 Ppal

⁹⁰ Fjs. 1379 - 1380 del C.3 Ppal.

⁹¹ Fjs. 863 - 866 del C.2 Ppal, 1351 - 1354 y 1381 - 1384 del C.3 Ppal.



La administración municipal ha diseñado un plan general para la reubicación, no sólo de los inquilinos de los locales exteriores de la galería central de Neiva, sino también, para los inquilinos de la galería Satélite del Norte y los actuales comercializadores de alimentos perecederos, sin perder de vista que cada sector requiere un tratamiento específico, acorde a su actividad económica.

(...)

Se da por descontado que en este momento, el proyecto y el espacio a ocupar están disponibles y las condiciones de operación real, serán el punto de partida para efectuar el traslado, antes no".

Seguidamente, el 24 de noviembre de 1997 la Sección de Saneamiento Ambiental de la Secretaría de Salud "procedió a efectuar una visita de control al establecimiento denominado PLAZA SATÉLITE DEL NORTE, (...) para constatar el cumplimiento de las recomendaciones impartidas por la (...) Secretaría Municipal de Salud mediante Acta de Visita No. 191⁹² de fecha 5 de noviembre de 1997". Visita que se hizo constar en Acta No. 196 donde se dejó dicho que "hasta la fecha no se ha dado cumplimiento a las recomendaciones impartidas por la Secretaría de Salud Municipal"; acta que fue debidamente notificada al representante legal de la Galería Satélite del Norte⁹³.

Ahora bien, nuevamente el 12 de diciembre de 1997 el Personero Municipal se dirigió a la Alcaldía de Neiva⁹⁴ para manifestarle:

"(...) es así como consideramos ser reiterativos en la obligación a cargo de la Administración de plantear alternativas acordes con la capacidad económica de cada uno de los expendedores a reubicar, que les permita continuar desarrollando la labor por ellos conocida y para muchos, dada su condición socio económica y cultural, la única a ejercer y por ende su derecho constitucional al trabajo, medio que les proporciona su necesaria subsistencia y la de sus familias. Igualmente se debe buscar la concertación con [los] inquilinos y vendedores de las plazas de mercado del Centro y del norte para su reubicación.

La renovación urbanística de la ciudad y la protección del espacio público son preceptos de interés general que a la luz de nuestra Carta Política prevalecen sobre el interés particular, a menos que éste último esté protegido por un derecho fundamental, en este caso la protección del derecho al trabajo de los inquilinos y vendedores ambulantes de las Plazas de Mercado, que les permita vivir con dignidad acorde a su condición humana, respeto que debe inspirar todas las actuaciones del Estado (...):

⁹² Fl. 1088 del C. 3. Ppal y 844 del C.2 Ppal.

⁹³ Fl. 1087 del C. 3. Ppal y 845 del C.2 Ppal.

⁹⁴ Fls. 1385 – 1387 del C.3 Ppal



Del mismo modo, observa la Sala que el 15 de diciembre de 1997, el Tribunal Administrativo del Huila se pronunció⁹⁵ sobre la acción de cumplimiento impetrada por comerciantes de la Galería Central de Neiva para que se diera cumplimiento al Acuerdo 011 de 1997, en el sentido de ubicar a los comerciantes que detentaban a título de arrendatarios los locales comerciales ubicados en dicha galería. Acción ésta que fue declarada improcedente.

Asimismo, los inquilinos de la plaza Central de Mercado se dirigieron al Procurador General de la Nación, el 19 de diciembre de 1997⁹⁶, y elevaron la siguiente solicitud:

"Solicitamos no seamos desalojados este año porque dependemos económicamente de este nuestro único sitio de trabajo, como también solicitamos comedidamente que se restablezca la vigilancia policiva lo más pronto posible mientras la plaza central de mercado esté al servicio público tanto en el exterior como en el interior ya que es inaudito que en la plaza central de mercado hace un tiempo estamos a merced de la delincuencia común ya que el Sr. Alcalde o a quien le compete ha hecho caso omiso de dicha anomalía, como también es de pleno conocimiento a partir del sábado 20 de los corrientes posiblemente no tendrá el servicio de aseo manifestación hecha por el Sr. Gerente de las Empresas Públicas de Neiva el día 18 del mes de Diciembre a una comisión de inquilinos.

El sellamiento o cierre de dicha plaza en esta temporada decembrina sería atentar contra el libre ejercicio al trabajo y al sustento, ocasionando un problema social debido a que esta plaza es la única alternativa de alimentación de la clase popular de esta ciudad que es un 60% o más, de hacer mercados por sus bajos niveles de ingresos.

También preguntamos respetuosamente quien se hará responsable por los daños y perjuicios ocasionados por el cierre de la plaza, referente a la pérdida de mercancía o artículos perecederos ya que hasta la presente el Sr. Alcalde no se ha dignado notificarnos de tal sellamiento para concretar una fecha fija para tal efecto y determinar cuáles son las garantías referentes a reconocimiento de una posible indemnización o las condiciones para laborar en la Plaza sustituta porque aspiramos a que sea el Sr. Penagos o el Alcalde entrante a que seamos notificados para concretar dicho traslado".

Ahora bien, en lo que refiere concretamente a la demolición de las plazas de mercado, obra en el plenario copia simple del aviso publicado en el periódico "La Nación" de Neiva el 21 de diciembre de 1997, por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena⁹⁷, con el propósito de hacer saber:

⁹⁵ Fls. 872 – 878 A del C.2 Ppal.

⁹⁶ Fls. 880 – 881 del C.2 Ppal.

⁹⁷ Fls. 884 del C.2 Ppal



"Que el (...) representante legal de la sociedad UNION TEMPORAL E.C.A.C., solicitó se iniciara tramite tendiente al otorgamiento de la LICENCIA AMBIENTAL UNICA para el proyecto DEMOLICIÓN DE LA EDIFICACIÓN DE LA GALERÍA CENTRAL DE NEIVA, donde funciona actualmente la plaza de mercado de Neiva, ubicada en la Carreras 3 y 2 y las calles 7 y 8 de esta ciudad.

(...) El proyecto a realizarse consiste en la demolición de la edificación de la Galería Central de Neiva (...) las personas que consideren lesionados sus derechos con el otorgamiento de esta licencia (...) podrán presentar oposición ante las oficinas de la CAM, dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación de este aviso (...)"

A su turno, el mismo periódico "La Nación" de Neiva, el 22 de diciembre de 1997, bajo el titular "Alcalde electo acepta traslado y demolición de galerías este año", efectuó la siguiente publicación:

(...)
En una reunión de trabajo que sostuvieron ayer en las instalaciones de Mercaneiva, nueva plaza de mercado minorista, el Alcalde Mayor de Neiva, Gustavo Penagos Perdomo, el Procurador Jaime Bernal Cuéllar y el Alcalde electo, padre Jorge Lorenzo Escandón, se reafirmó la intensión de demoler la Galería Central y la del Norte.

(...) se acordó que el traslado de comerciantes debe cumplirse con inmediatez al derribo del edificio ubicado en pleno centro de la ciudad.
(...)

(...) aseguró que en los próximos días, antes que termine el año tendrá lugar, el cambio de los inquilinos de las dos galerías.
(...)

"HAY NECESIDAD DE TRASLADAR GALERÍA": PROCURADOR"

Por su parte, el procurador general de la nación, Jaime Bernal Cuéllar, a quien le fue presentada la inquietud por las diferencias que han surgido en torno al tema de la Galería, señaló que "es una necesidad que la trasladen porque donde se encuentra hoy no ofrece la sanidad que corresponde a los mercados".
(...)

"Con el Alcalde de Neiva y el nuevo mandatario local, dimos un campo hasta mañana martes para reunimos, otra vez y llegar a un acuerdo con el fin de que el traslado se haga sin problemas, mirar si las obras están terminadas y que no se vaya a generar ningún conflicto de orden social", dijo.
(...)

Expresó que "la obra que están haciendo es extraordinaria aunque faltan algunos aspectos".



Seguidamente, Resolución N° 618 del 24 de diciembre de 1997, la Alcaldía de Neiva y la Secretaría de Salud Municipal⁹⁸, resolvieron:

"PRIMERO: ORDENAR la clausura de manera temporal y total del establecimiento denominado "PLAZA CENTRAL DE MERCADO" ubicada entre las calles 7ª y 8ª y entre carreras 2ª y 3ª de Neiva de la ciudad de Neiva (sic), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto, a partir de las 18:00 horas del día (24) de Diciembre de 1997.

SEGUNDO: La anterior medida tendrá duración hasta tanto se establezcan las condiciones óptimas de sanidad previstas en las normas citadas en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO: DELEGAR a la Secretaría de Gobierno Municipal, para que en concordancia con las autoridades de policía y militares, realice la diligencia en orden a obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral Primero de esta parte resolutive".

Esta decisión se fundamentó en las condiciones sanitarias inadecuadas para el expendio de productos alimenticios en la Plaza Central de Mercado, según lo reportó el Acta de Visita 717 de 10 de septiembre de 1997, "consistentes en deficientes instalaciones, proliferación de antrópodos (sic) y roedores, insuficiencia de servicios sanitarios, contaminación ambiental, inadecuado almacenamiento de basuras, inexistencias del sistema o falta de adopción de mecanismos idóneos para la limpieza y desinfección de utensilios, y en general encontraron deficientes condiciones sanitarias, que de una u otra manera afectan la salubridad de los usuarios que acuden a dicho establecimiento (...) el establecimiento no reúne los requisitos higiénico – sanitarios locativos de acuerdo a la Ley No. 09 de 1979 y el Decreto 2333 de 1982, Art. 94-99 – 100-101"

Bajo idénticas consideraciones y con sustento en el Acta de Visita 191 del 5 de noviembre de 1997, se expidió la Resolución N° 619 del 24 de diciembre de 1997, por medio de la cual la Alcaldía de Neiva y la Secretaría de Salud Municipal⁹⁹ resolvieron:

"PRIMERO: ORDENAR la clausura de manera temporal y total del establecimiento denominado "PLAZA DE MERCADO SATÉLITE DEL NORTE" de la ciudad de Neiva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto, a partir de las 18:00 horas del día (24) de Diciembre de 1997.

⁹⁸ Fls. 1031 – 1034 del C.2 Ppal

⁹⁹ Fls. 1027 – 1030 del C.2 Ppal



SEGUNDO: La anterior medida tendrá duración hasta tanto se establezcan las condiciones óptimas de sanidad previstas en las normas citadas en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO: DELEGAR a la Secretaría de Gobierno Municipal, para que en concordancia con las autoridades de policía y militares, realice la diligencia en orden a obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral Primero de esta parte resolutive.

A su turno, "los inquilinos de la Galería Central de Mercado" en comunicaciones dirigida al Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, de fecha 25 de diciembre de 1997¹⁰⁰ se declararon "directamente lesionados con el proyecto "Demolición de la Edificación de la Galería Central de Neiva" (Plaza Central de Mercado de Neiva), (...) y la cual tiene en trámite la Licencia Ambiental Única ante la CAM", lesión que concretaron en:

- 1. No se nos consultó y no se nos tuvo en cuenta en este proyecto, pero mediante el edicto de la CAM, publicado el día 21 de Diciembre en el periódico de circulación local "LA NACIÓN", presentamos nuestra (sic) lesiones que causará y está causando el proyecto anteriormente mencionado. A la vez solicitamos una audiencia pública de acuerdo al artículo 72 de la Ley 99 de 1993.*
- 2. (...) nos veremos obligados a: Unos a quedar desempleados y otros a continuar con la proliferación de ventas en las calles de la ciudad de Neiva, causando así un impacto socio-económico a todos nosotros que dependemos de nuestro trabajo en la Galería Central de Neiva para sobrevivir, y un impacto visual al espacio público de las calles de Neiva.*
- 3. Por mandato de la Alcaldía, se nos quiere expulsar de la galería para así poderla demoler sin habernos consultado, sin habernos notificado el día del desalojo con un tiempo prudencial, sin habernos dado la opción de concertar el proyecto de demolición, ni el traslado de todos nosotros a otro sitio.*
- 4. El nuevo sitio el cual nos obliga a comprar, arrendar o quedar desempleados aún no se encuentra en óptimas condiciones para el servicio, debido a que no presenta los servicios de energía eléctrica, servicio de agua potable, servicio de disposición de aguas residuales, servicio de transporte y vías de acceso, los sitios de trabajo (puestos) no están aún adecuados para el expendio de productos perecederos y demás, en fin la obra aún no está completamente terminada y aun así quieren expulsarnos para demoler la Edificación de la Galería Central de Neiva"*

¹⁰⁰ Fls. 882 – 883 del C.2 Ppal



Ahora bien, el 26 de diciembre siguiente el Personero Municipal de Neiva se pronunció con relación a las Resoluciones N° 618 y 619 de 1997 y mediante oficio dirigido al Alcalde¹⁰¹, donde manifestó:

"Me permito recomendarle que de manera inmediata se adopte (sic) medidas de destinación de un sitio y ubicación de las personas que expenden productos en estas galerías, para que continúen ejerciendo el derecho al trabajo y prestando el servicio público que requiere la comunidad de Neiva para el abastecimiento de productos de la canasta familiar, hasta tanto la central minorista Mercasur esté arquitectónicamente terminada en su totalidad y puesta en funcionamiento.

Lo anterior en consideración a que en horas de la mañana del día de hoy nos trasladamos a las instalaciones de la Central Minorista Mercasur y pudimos constatar que la obra no se encuentra terminada en su totalidad y no se ha puesto en funcionamiento":

Ahora bien, con el fin de observar y establecer las condiciones y el estado de las obras adelantadas en las instalaciones de la Central Minorista de Mercado "Mercasur", el Defensor Regional del Pueblo y el Personero Municipal solicitaron al "gerente de Mercaneiva y Mercasur (...) y a los ingenieros responsables de la firma constructora del proyecto, nos atendieran conjuntamente con una comisión de los inquilinos de la Plaza Central de Mercado" y con la asistencia de un representante de la Procuraduría General, en visita que se llevó a cabo el día 26 de diciembre de 1997, en cuyo informe especial¹⁰² se hizo constar que:

"(...) las obras inconclusas, no hay baterías sanitarias en funcionamiento, falta la colocación de algunos pisos, muros y detalles de unos locales que están sin terminar, el servicio de agua no estaba funcionando, falta la colocación de unas tejas en el techo y una gran cantidad de obreros y maquinaria laborando dentro y fuera de las instalaciones y elementos de construcción diseminados en la obra. (...) el gerente de Mercaneiva y los ingenieros responsables del proyecto expresaron que si bien, la obra no estaba totalmente concluida si estaba habilitada para albergar a los inquilinos; falta la ejecución de algunas obras y detalles para realizar que se superarían en los próximos días como la habilitación de las baterías sanitarias; colocación del piso y techo faltante, algunos muros divisorios, retiro de material de construcción, limpieza general de la obra, señalando los constructores que dichos trabajos se podrían adelantar incluso con los inquilinos instalados en la Plaza Central Minorista, en las horas de la tarde cuando la Plaza de Mercado se encuentra cerrada, y en cuanto a la falla de agua expresa que esto se debe a un daño en la red del acueducto en la altura del cementerio. Los representantes de los inquilinos proponen al gerente de Mercaneiva y Mercasur que se comprometan a conseguir unas carpas para ser colocadas provisionalmente en la parte externa de Mercaneiva y

¹⁰¹ Fls. 1388 – 1389 del C.3 Ppal

¹⁰² Fls. 1392 – 1393 del C.3 Ppal.



Surabastos (...) Propuesta que fue acogida por los participantes de la reunión (...)".

Una vez efectuada la visita anterior, el Personero Municipal se dirigió nuevamente a la alcaldía de Neiva el día 30 de diciembre de 1997¹⁰³, para solicitar que "ordene a quien corresponda agilizar la entrega de los locales respectivos de la central minorista de Mercaneiva" con fundamento en las siguientes consideraciones:

"En principio se acordó por parte de Mercaneiva diligenciar la consecución de unas carpas como medida provisional e inmediata de solución para protección de las personas y los productos perecederos de las inclemencias del clima, como son las verduras, frutas y cárnicos, que allí se expenden, sin que a la fecha se haya cumplido con este compromiso ni dado la entrega de los puestos de la Plaza minorista.

Las actuales condiciones en que los ex inquilinos de las plazas de mercado afectados con la medida, se han visto obligados a desarrollar su labor económica de la que derivan el sustento pueden comprometer derechos fundamentales como el respeto por la dignidad humana y lesionar el derecho al trabajo y la salud de las personas que ejercen la actividad y afectar la calidad de los alimentos ofrecidos bajo estas condiciones".

Ahora bien, observa la Sala que el 31 de diciembre de 1997 la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena profirió la Resolución No. 856, por medio de la cual otorgó el permiso ambiental a la Sociedad Unión Temporal E.C.A.C LTDA., para el desarrollo del proyecto "DEMOLICIÓN DE LA PLAZA DE MERCADO CENTRAL DE NEIVA"¹⁰⁴, por cuanto consideró que la CAM, una vez estudiado y evaluado el impacto ambiental, emitió concepto técnico favorable; el proyecto no necesitaba de licencia ambiental porque estaba dado en un área altamente intervenida y su estructura no presenta características especiales; lo que refería a la petición de los inquilinos de la Plaza Central de Neiva no era competencia de la autoridad ambiental; tratándose del medio ambiente es eminente que el interés público prevalece sobre el interés económico particular y lo que observó "es que existe un conflicto de intereses económicos entre la administración municipal y los inquilinos de la Galería Central de Neiva" y, finalmente, previó que la demolición era un proyecto que iba a recuperar el espacio público, de manera que su rápida mejoraría la calidad de vida y se convertiría en un factor estratégico para superar los graves problemas que se vienen presentando en este sector que tiene que ver con la contaminación al medio ambiente.

¹⁰³ Fls. 1390 – 1391 del C.3 Ppal.

¹⁰⁴ Fl. 885 – 891C. 2. Ppal.



Por otro lado, con relación a la construcción de MERCANEIVA, la Sala observa que ella presentó inconvenientes de tipo ambiental que conllevaron varias advertencias de la CAM. Es así, que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, el día 8 de enero de 1998, le recordó al gerente de éste proyecto (MERCANEIVA – MERCASUR) *“que dentro del acto administrativo expedido por esta autoridad ambiental, mediante el cual se otorgó Licencia Ambiental a su Empresa se le impusieron obligaciones concretas para el manejo de estos materiales. Debe usted de inmediato a proceder a cumplirlos o de lo contrario, será objeto de un proceso Político Administrativo por infracción al acto administrativo ya señalado”*¹⁰⁵.

Asimismo, la Sala Observa que el mismo 8 de enero de 1998, la Corporación (CAM) visitó las instalaciones de Mercaneiva y Surabastos, con el fin de realizar un seguimiento en lo que hace referencia al manejo de la parte ambiental, y en la cual se observó lo siguiente¹⁰⁶:

“Que el manejo de los residuos sólidos generados de la construcción y sus escombreras no se le está dando su debido manejo, ya que durante el recorrido por todas las instalaciones (...) se pudieron observar gran parte de ellos sobre los pasillos exteriores a las instalaciones de MERCANEIVA, contiguo a los puestos provisionales que tienen los usuarios. (...) estos escombros vienen siendo depositados en predios aledaños (...).

Con respecto al manejo de las basuras y vertimientos sólidos generados por los usuarios en sus ventas, estos vienen recolectando a diario a las 15:00 horas utilizando personal femenino de MERCANEIVA el cual hace su barrido total a los puestos, luego de esto, los residuos son recogidos por un cargador y llevados en volquetas a los contenedores.

Estos contenedores son 2 pertenecientes a la empresa ASEO TOTAL los cuales son metálicos debidamente pintados de blanco, pero con el inconveniente de que carecen de tapa para evitar así la presencia de roedores, todo tipo de insectos y a la vez el humedecimiento de estos residuos por las posibles lluvias que se presenten ocasionando olores en el sector de las ventas de los alimentos.

La disposición final de estos es realizada por la empresa ASEO TOTAL, la cual hace este trabajo diariamente conduciéndolos en sus vehículos al relleno sanitario.

¹⁰⁵ Fls. 12 – 13 del C. 10 de pruebas.

¹⁰⁶ Fls. 15-16 del C. 10 de pruebas.



Referente a los baños de uso público, su construcción se encuentra en un 90% ya que en el momento de la visita se estaban realizando los trabajos finales de enchape, existiendo ya algunos en servicio.

La disposición de agua potable en estas instalaciones ya está establecida, complementada con el servicio de un aljibe utilizando estas aguas para el lavado de los futuros locales a utilizar.

*En lo que se respecta al manejo de aguas lluvias, estas están siendo conducidas por medio de un alcantarillado de 12" en su iniciación de recolección y de 36" en su culminación, la cual tiene su disposición a la quebrada La Carpeta.
(...)"*

Entonces, en atención a las diferentes anomalías encontradas por la CAM, ésta dirigió comunicación de fecha 9 de enero de 1998¹⁰⁷ y de la cual se resalta:

"(...) se vienen presentando algunas anomalías en lo referente al manejo de los residuos sólidos basuras generadas por los usuarios, las cuales son depositadas en un contenedor que carece de su correspondiente tapa que brinde seguridad ambiental al exterior.

Otro de los inconvenientes observados fue la acumulación de desechos sólidos y escombros procedentes de la obra, los cuales existían en el pasillo de las instalaciones de MERCANEIVA cercanos a los alimentos en exhibición y venta. En lo referente al tratamiento de las aguas residuales depositadas en la piscina, no se le está haciendo ningún tipo de tratamiento, y por tanto esperamos que se realice y se le informe a la Corporación con anticipación el día del vencimiento de estas aguas.

En consideración a todas estas anomalías, esperamos de ustedes una solución pronta y apropiada, tal como establece el plan de manejo ambiental de cada obra".

Consecuencia de la situación antes descrita, la Corporación del Alto Magdalena (CAM) efectuó visita ocular de seguimiento el día 23 de enero de 1998¹⁰⁸, de la cual informó:

"En lo referente al manejo de residuos sólidos que se generan en los diferentes puestos de venta de mercado, se viene presentando la misma situación que se observó el día 8 de enero de 1998, ya que en esta última visita se observaron acumulaciones de basuras de todo tipo, lo mismo que la acumulación de escombros por parte de las obras de MERCANEIVA.

Referente al tratamiento de las aguas residuales que se generan en dichas instalaciones, no se les está realizando ningún tipo de tratamiento. (...) las

¹⁰⁷ Fls. 14 - 16 del C. 10 de pruebas

¹⁰⁸ Fls. 18 - 19 del C. 10 de pruebas



aguas residuales están siendo vertidas directamente al Río Magdalena sin permiso previo de la CAM, como lo ordena el Decreto 1594.

CONCEPTO

Es procedente formular pliego de cargos a MERCANEIVA y a SURABASTOS, puesto que las aguas que están vertiendo al Río Magdalena provienen de sus instalaciones."

Fue así que el 28 de enero de 1998 la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM formuló pliego de cargos contra el Gerente de Mercaneiva¹⁰⁹, del cual se destaca

"De esta manera el proyecto "PLAZA DE MERCADO MINORISTA MERCANEIVA S.A." viene incumpliendo con lo ordenado en la Resolución N° 567 del 1 de septiembre de 1997¹¹⁰ en lo que respecta al manejo y disposición de residuos sólidos, en especial al manejo de basuras en la obra y al de los residuos de materiales áridos y ladrillos y residuos no biodegradables. Igualmente se incumple con lo concerniente al manejo y disposición de residuos líquidos en especial al sistema de tratamiento de aguas negras, pues no se ha implementado el sistema anaeróbico de fases consecutivas y simplemente se vienen vertiendo las aguas residuales al cauce del río magdalena.

Las anteriores consideraciones apuntan a que se está atentando contra el medio ambiente, pues el incumplimiento de la Licencia Ambiental Única por parte de esta entidad conlleva la contaminación no sólo del proyecto, sino de la fuente hídrica a donde (sic) se vierten las aguas negras".

Frente a lo anterior, el gerente de MERCASUR LTDA presentó escrito de descargos el día 13 de febrero de 1998¹¹¹, de donde se destaca:

"EN CUANTO A LA ACUMULACIÓN DE BASURAS DE TODO TIPO:

(...)

No tengo conocimiento del horario en que la CAM dispuso las visitas de seguimiento a que se hace referencia, pues de haberse realizado antes de las 3: p.m. de cualquier día es apenas lógico comprender que muy difícilmente se podrían encontrar libres de basuras las plataformas a pesar de que se recoge en dos oportunidades el desecho grueso, ya que los minoristas se encuentran laborando y arrojan sus desperdicios sobre las mismas sin consideración de ningún tipo, convirtiéndose en una consigna imposible de cumplir el mantener aseo durante ese horario. Y si las visitas se realizaron en horas de la tarde, es la jornada durante la cual se realiza el

¹⁰⁹ Fls. 20 -21 del C.10 de pruebas

¹¹⁰ Esta resolución fue adicionada mediante la Resolución N° 248 del 27 de abril de 1998 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, en el sentido de ordenar "(...) Notificar el contenido de la Resolución 567 del 1 de septiembre de 1997, al Representante Legal de la CENTRAL DE ABASTOS DEL SUR "SURABASTOS S.A." señor CARLOS E. TOVAR GUTIERREZ (...)" (Fls. 31 -32 del C.10 de pruebas).

¹¹¹ Fls. 24 – 25 del C.10 de pruebas



aseo general, actividad que requiere horas pues la zona de este tipo de mantenimiento no es pequeña.

EN CUANTO A LA ACUMULACIÓN DE ESCOMBROS EN EL PROYECTO: La obra no ha sido terminada a la fecha, diariamente se está construyendo dentro de la misma, motivo por el cual constantemente salen sobrante de la construcción (...).

EN CUANTO AL TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES: Es cierto que el sistema de tratamiento para aguas residuales se concertó hacerlo en forma conjunta con SURABASTOS S.A., el sistema para tal efecto se encuentra en al (sic) actual momento prácticamente listo para entrar en operación lo cual se puede constatar en cualquier momento.

Es de anotar que MERCANEIVA está en funcionamiento hace menos de un mes, y apenas en un 5% de su capacidad total, por lo que su producción de aguas negras es mínima".

Por otra parte, la Comisión Accidental del Consejo de Neiva, el 4 de febrero de 1998, rindió Informe sobre el proceso de constitución de las sociedades Mercaneiva y Mercasur¹¹².

Del informe se resalta que la sociedad MERCANEIVA S.A. se constituyó en uso de plenas facultades conferidas por el Honorable Concejo Municipal a través del Acuerdo Número 001 de 1995 y con un capital social suscrito de \$762.232.000.00 discriminado así:

"IDEHUILA (hoy INFIHUILA)	\$	2.000.000.00
MUNICIPIO DE NEIVA	\$	250.000.000.00
EMPRESAS PUBLICAS	\$	1.000.000.00
ENVINEIVA	\$	1.000.000.00
COFICREDITO	\$	1.000.000.00
SURABASTOS S.A.	\$	507.000.000.00"

De la misma manera, en lo que respecta a MERCASUR Ltda se resalta que en su constitución fueron socios MERCANEIVA S.A. con una participación del 49% del capital (\$1.818.517.400.00) y la UNIÓN TEMPORAL ECAC LTDA con una participación del 51% (\$1.892.742.600.00).

Igualmente la Sala quiere resaltar la conclusión incluida en el referido informe, por medio de la cual la Comisión "solicita a la Plenaria, que la Sociedad MERCASUR adelante lo pertinente para el total cumplimiento del objeto social previsto y así

¹¹² Fls. 1394 - 1395 del C.3 Ppal.



solucionar en forma definitiva el problema que se está presentando con los mercados minoristas de la ciudad”.

Ahora bien, también en relación con la situación reportada por las sociedades MERCANEIVA y MERCASUR, la Sala observa la copia simple del recorte del periódico “La Nación” de Neiva, de fecha 15 de abril de 1998, titulado “CAM conmina a Mercaneiva por deterioro ambiental” y en cuyo contenido se lee “por la violación a normas ambientales, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) conminó a Mercaneiva y Surabastos a la construcción de una planta de aguas residuales, que mitigue el impacto que sobre la ciudad su ausencia está ocasionando”.

Ahora bien, recuerda la Sala que hasta esta fecha la Plaza de Mercado Satélite del Norte no había sido demolida, por el contrario el 13 de marzo de 1998, según consta en el Acta de Visita No. 017¹¹³, los funcionarios de la Secretaría de Salud Municipal de Neiva realizaron una nueva inspección higiénico – sanitaria, con el fin de establecer el estado de salubridad de las instalaciones de dicha plaza, en donde se expresa que el alcantarillado público está en mal estado y no existe ningún tipo de recolección y disposición final de basuras.

Asimismo se plasmaron las siguientes observaciones.

“1. En el momento de la visita se observo (sic) que está en funcionamiento el modulo No. 3, seguidamente con ventas de frutas, alimentos preparados y algunos graneros contiguos al mismo.

2. No existe un área delimitada o demarcada que se esté utilizando exclusivamente para la comercialización de los alimentos, pues se encuentra en su totalidad el área disponible, las (sic) que pueden ser ocupadas en cualquier momento por los comerciantes sin que haya forma de impedirlo por no existir una demarcación previa.

3. El sitio donde se depositaban las basuras es inadecuado, allí se depositan a la interperie (sic) y sin protección, se detecto (sic) presencia de basura en diferentes sectores como también presencia de gallinazos.

4. Las cajillas de la red interna del alcantarillado se encuentran destapadas debido a que la red presenta obstrucción lo que hace a su vez que las aguas negras se almacenen y permanezcan empozadas en dichas cajillas.

¹¹³ Fl. 1084-1085 del C. 3. Ppal.



5. Se constató el derrame permanente de algunas tuberías del acueducto interno causadas por el estado de deterioro de las mismas.

6. En general la edificación de esta plaza de mercado presenta deterioro estructural debido al agotamiento de su vida útil.

7. Los servicios sanitarios son insuficientes.

Es de aclarar que mediante Acta de Visita No. 191 de fecha 5 de noviembre de 1997, se impartieron una (sic) recomendaciones tendientes a mejorar las condiciones higiénico (sic) -sanitarias de esta Plaza de Mercado las cuales no fueron cumplidas.

El establecimiento no reúne los requisitos higiénico (sic) – sanitarios locativos de acuerdo con la Ley 09 de 1979 y el Decreto 3075 de 1997.”

Luego de lo anterior, El Secretario de Salud Municipal profirió la Resolución 015 de 1998, por medio de la cual ordenó "el cierre definitivo y total del establecimiento denominado "PLAZA SATELITE DEL NORTE" (...) y lote de propiedad del IDEMA y (...) por violación a las normas sanitarias consagradas en la Ley 09 de 1979 y Decreto 3075 de 1997 (...)" y dispuso "la notificación de la presente resolución a los interesados en la forma establecida en el artículo 105 del Decreto 3075 de 1997". Lo anterior en consideración a que mediante Resolución No. 0619 del 24 de diciembre de 1997, la administración había adoptado la medida sanitaria consistente en la clausura de manera temporal y total de este mismo establecimiento¹¹⁴.

Así las cosas, la Secretaria de Salud Municipal citó a la Cooperativa Multiactiva de Inquilinos y Trabajadores de la Galería del Norte – COINTRAGAN para notificarles la mencionada Resolución 015 de 13 de abril de 1998¹¹⁵.

Al respecto consta que la Secretaria de Salud notificó personalmente del contenido de la Resolución número 015 del 13 de abril de 1998, al representante de Cointragan¹¹⁶ y al Ministerio de Agricultura¹¹⁷, y les hizo entrega de una fotocopia del acto administrativo, informándoles que la decisión procedían los recursos de la vía gubernativa, en la forma indicada en dicha Resolución.

Por su parte, la Cooperativa Multiactiva de Inquilinos y Trabajadores de la Galería del Norte - COINTRAGAN interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación

¹¹⁴ Fl. 1081-1082 del C. 3. Ppal.

¹¹⁵ Fl. 1080 del C.3. Ppal.

¹¹⁶ Fl. 1079 C. 3. Ppal.

¹¹⁷ Fl. 1074 C. 3. Ppal.



contra la antes citada Resolución No. 015 de 13 de abril de 1998 y solicitó que ésta fuera revocada en cumplimiento del Decreto 2150 de 1995. Al respecto expuso la siguiente sustentación:

"A LOS CONSIDERANDOS"

1º.- *al primero debe establecerse con plenitud el alcance del considerando en relación con la clausura de la manera temporal y total del establecimiento denominado "PLAZA DE MERCADO SATELITE DEL NORTE", ya que un establecimiento en un acto administrativo como el que impugno, debe contemplar la clausura de manera temporal o total, de lo contrario el considerando como el contenido de esta mencionada resolución solo (sic) manifiesta la intención oculta de la clausura total violando el derecho a la igualdad y especialmente al debido proceso como lo ordena la Constitución Nacional vigente.*

2º.- *Al considerando dos. Por sustracción de materia es irreal si se tiene en cuenta que el 13 de marzo de 1998, nunca pudo la secretaria de Salud Municipal practicar una visita al establecimiento "PLAZA DE MERCADO SATELITE DEL NORTE" por que (sic) esta no existe como tal, y la visita N° 17 que se realizó correspondió (sic) a un establecimiento abierto al público denominado "MERCA-TIENDAS Y SERVICIOS" que es un establecimiento de comercio al detal totalmente diferente a lo que se llamó en alguna época "PLAZA DE MERCADO SATELITE DEL NORTE"*

(...)

La intención de la Resolución 0619 del 24 de diciembre de 1997, como se está demostrando ante la Rama Judicial del poder público, pretendía (sic) de todas maneras clausurar de manera definitiva la "PLAZA DE MERCADO SATELITE DEL NORTE" hecho que en efecto se logro (sic) con la anuencia del Consejo de la época, cuando este dispuso por acuerdo cambio del uso del suelo.

Esta razón jurídica nos llevo (sic) a obedecer sin compartir la orden administrativa y reducir nuestra actividad comercial a una bodega que en ningun (sic) momento comprende lo que era la actividad comercial de la "PLAZA DE MERCADO SATELITE DEL NORTE", que como establecimiento nuevo abierto al público está sujeto al cumplimiento del Decreto 2150 de 1995 en el artículo (sic) 47 de lo contrario se esta (sic) violando flagrantemente el debido proceso (artículo (sic) 29 C.P.N.) en contra de nuestro honesto y popular trabajo, pues se pretende una vez más impedir la realización del derecho al trabajo también amparado no solamente por la ley interna sino, también por la ley internacional especialmente en los convenios firmados por la O.I.T."

No obstante, los recursos interpuestos por COINTRAGAN fueron rechazados por el Secretario de Salud Municipal mediante Resolución 027 de 26 de mayo de 1998¹¹⁸,

¹¹⁸ Fl. 1070-1071 del C. 3. Ppal.



por considerar que éstos fueron interpuestos por fuera del término de cinco (5) días hábiles establecido en el artículo 106 del Decreto 3075 de 1997, en concordancia con el artículo 52 del C.C.A¹¹⁹. Esta decisión se notificó personalmente al representante de COINTRAGAN¹²⁰ el 4 de junio de 1998.

Anota la Sala que mientras se presentaba la anterior discusión entre la administración municipal y los inquilinos de la Plaza Satélite del Norte, los comerciantes que ya se encontraban ubicados en MARCANEIVA o MERCASUR realizaban diferentes quejas, también por anomalías de carácter higiénico sanitarias que se presentaron en el nuevo lugar dispuesto por la administración municipal para solucionar los inconvenientes del mismo orden, que se presentaban en las plazas Central y Satélite del Norte que funcionaban de tiempo atrás.

Al respecto se observa la solicitud realizada por algunos copropietarios de locales en Mercaneiva o Mercasur, dirigida al Secretario de Salud Municipal de Neiva el día 21 de abril de 1998¹²¹, de la cual la Sala destaca lo siguiente:

"I. El día 16 de abril de 1998 fuimos citados por parte de su secretaria de salud municipal por los funcionarios señores JOSÉ HECTOR CASTAÑEDA y RAFAEL CHARRY MORA con el fin de notificarnos que no podíamos vender pollo y pescado en un local ubicado en la carrera 2 # 8-44, que si seguíamos vendiendo nos decomisaban los productos mencionados, que era orden del alcalde, más sin embargo no nos enseñó la orden y por eso nos negamos a firmar y nos amenazó que iría con la policía y nos quitaban lo que estuviéramos [vendiendo].

II. Estábamos pagando un arriendo diario provisional por los siguientes motivos:

a) Somos copropietarios de locales en "Mercaneiva o Mercasur" ya que no podemos darnos el lujo de decir "somos propietarios" ya que no hay seguridad de cada puesto o local, ya que la obra no está terminada, está en unas condiciones pésimas, donde el agua proviene de un pozo no es tratada, la luz proviene de una planta Disell que produce un ruido infernal, los desagües que hay dentro (sic) no tienen mantenimiento, están llenos de basuras y aguas negras, varias sin tapas que son trampas "quiebra patas humanas".

Trabajamos 2 meses en los patios de "Surabastos" al sol y agua exponiendo los productos a la contaminación por la proliferación de las basuras y la salud nos acorraló [viéndonos] en la necesidad de venimos al centro de la ciudad

¹¹⁹ La Secretaria de Salud Municipal, citó a los señores "Cooperativa Multiactiva de Inquilinos y Trabajadores de la Galería del Norte - COINTRAGAN" con el fin de notificarles la Resolución 027 de 26 de mayo de 1998 (Fl. 1069 del C.3. Ppal)

¹²⁰ Fl. 1068 C. 3. Ppal.

¹²¹ Fls. 1004 - 1006 del C2 Ppal



la ubicación de "Mercaneiva" donde se empezó a vender productos de consumo humano, está infringiendo las normas sanitarias y de salud; debido a que está diagonal al cementerio El Paraíso, Mármoles del Huila, Gas Sur, Hacienda Trapichito, que es la que más produce olores nauseabundos de los galpones de pollo y ganado cuando están procesando la gallina huele a "rateen podrido" nosotros creemos que no se le hizo el estudio de "Impacto Ambiental" la Ley 99 de 1993, por falta a ese estudio está la obra inconclusa y con todos sus [inconvenientes] ambientales conde (sic) por sus necesidades se venden los productos de consumo humano, infringiendo las normas sanitarias y de salud por la proliferación de moscas y otros insectos que junto con el viento transportan virus, bacterias, hongos y enfermedades.

Por todas estas anomalías estamos en el centro, hasta que la firma termine en su totalidad el centro de acopio Mercaneiva".

Asimismo, se encuentra la solicitud realizada por Aurora Lizarazo Díaz ex inquilina de la demolida Plaza Central de Mercado, dirigida al Procurador Provincial de Neiva el día 29 de abril de 1998¹²², de la cual se destaca lo siguiente:

"Desde el 26 de Diciembre 1.997 que fuimos sacados por el hostigamiento de la fuerza pública que nos creó un pánico y temor y llevamos en las volquetas del municipio a los patios de "Surabasto" en la inclemencia del sol, solo conseguí fue enfermedades y pérdida de pollo y pescado, que tenía que botarlo, por el estado de descomposición que era producido por el sol y el olor que producían las basuras.

(...)

Veo con preocupación que los pequeños vendedores no podemos trabajar en el centro de la ciudad, mientras los grandes almacenes de "Cadenalco" si pueden; es una competencia ilegal donde se está atentando el derecho al trabajo.

Si el gobierno municipal tuviera voluntad que Mercaneiva se termine la obra en su totalidad con su gran avenida sería maravilloso para uno como copropietario (...).

En espera que sea solucionada mi situación por el derecho al trabajo, y ya que la Procuraduría es fiel testiga (sic) de nuestra situación ya que viene sintiendo paso a paso, nuestro calvario desde antes de ser desalojados en la Plaza Central de Mercado".

En el mismo sentido, los copropietarios de MERCANEIVA o MERCASUR se dirigieron a la Secretaria de Salud Municipal el día 6 de mayo de 1998¹²³ para solicitar visitas oculares por parte de los inspectores de salud y soluciones ambientales, porque las condiciones que estaban viviendo les estaban ocasionando problemas de salud y los estaban llevando al fracaso económico.

¹²² Fls. 1002 – 1003 del C2 Ppal

¹²³ Fls. 959 – 1001 del C2 Ppal



Su solicitud se argumentó de la siguiente manera:

"I. Desde el 26 de Diciembre de 1997 en que fuimos sacados por el hostigamiento de la fuerza pública, que nos creó pánico y temor, fuimos llevados en las volquetas del municipio, a los patios de "Surabastos" a expender los productos de consumo humano, exponiéndolos a la inclemencia del sol y la contaminación que tiene este campo de concentración que aún se encuentra en proceso de construcción.

*II. La obra de Mercaneiva y Mercasur aún no se ha terminado, carece de agua potable, luz, la que hay es producida por una planta Disell que es la que produce el bombeo del agua del pozo.
(...)*

III. Exigimos que nos pagarán los productos que se dañaron y la respuesta fue que ellos no tenían la culpa del daño de la planta de luz, pero sí nos cobran por guardarnos el producto.

En los días que llueve se rebotan los canales de aguas negras saliendo a flote las "excretas" y someternos a soportar la fetidez que salen de esos canales y recamaras que carece de un mantenimiento diario de aseo, las aguas negras y lluvias tienen una altura de 15 centímetros, esas aguas negras contaminan los productos que se venden tirados en el suelo ya que no hay una administración organizada, no se escapa ni las oficinas de Mercaneiva y Mercasur para [enlagunarse].

La gran cantidad de cavernas que construyeron y que se encuentran abandonadas se convirtieron en letrinas públicas, por la carencia de agua, no hay un servicio normal de sanitarios o baños.

*La proliferación de "chulos" o aves de rapiña abundan en el basurero donde se depositan los residuos que produce a diario el aseo que se le hace al edificio inconcluso en su obra arquitectónica.
(...)*

Por este sector brilla la usencia de los señores inspectores de salud que usted tiene a carago, deberían hacer visitas oculares cuando está lloviendo en especial a las 6 AM, para que huelan, vean y se empantanen con las aguas putrefactas que salen de los canales de aguas negras cuando se rebotan".

En atención a lo anterior, el 7 de mayo de 1998 la Secretaria de Salud Municipal procedió a realizar una visita de inspección higiénica sanitaria en las instalaciones de la plaza denominada MERCANEIVA, de la que se dejó constancia mediante Acta N° 003¹²⁴, bajo las siguientes observaciones y recomendaciones:

¹²⁴ Fls. 954 – 956 del C.2 Ppal



“1. En la inspección realizada al segundo piso, costado norte de la plaza, se observó que no se ha terminado de techar ese sector, por tal motivo en temporada de invierno las aguas lluvias caen directamente al interior de la plaza ocasionando inundaciones.

2. En el sector de las heladerías y restaurantes, se presentan problemas de taponamiento de las cunetas de vacuación de aguas servidas, a causa de que las personas que laboran allí arrojan desechos de alimentos preparados y crudos a las mismas.

3. Según información del administrador de Mercaneiva, el rebose de las aguas servidas en el interior de la plaza obedece también a que en el Molino Roa cierran las compuertas de las tuberías que conducen las aguas servidas de Mercaneiva y Surabastos, con el fin de aprovechar la turbulencia de las aguas para arrojar cascarilla de arroz al río.

4. En el costado norte de las instalaciones, se encuentra un estancamiento de aguas en descomposición, debido a unas obras inconclusas.

5. No existe colaboración por parte de los mismos inquilinos (usuarios) de la plaza, ya que arrojan las basuras sobre las vías peatonales y las rejillas de las cunetas, aun existiendo canecas ubicadas en sitios estratégicos para la recolección de las basuras.

6. Según información de los inquilinos, en época de invierno se rebosan las cunetas, [quedando] estas aguas estancadas a nivel superficial. Dicha información no se pudo comprobar en el momento de la visita, por lo que se requiere comprobar una visita cuando esté lloviendo.

7. Se observó que varios puestos desocupados, están siendo utilizados como letrinas, con el fin de no pagar la tarifa establecida por el uso de los sanitarios.

8. La plaza minorista cuenta con dos sistemas de abasto de agua:
a) Existe un pozo profundo (aljibe), y dicha agua es utilizada para las baterías sanitarias, servicio de aseo y reserva para en caso de incendios. A esta agua no se le realiza ningún tratamiento.
b) El otro sistema de abasto de agua, llega directamente del acueducto municipal y es utilizado para el servicio de los inquilinos.

9. Existe una planta eléctrica que genera demasiado ruido, lo que puede traer problemas de tipo auditivo a las personas que permanecen en este sector.

RECOMENDACIONES

1. Agilizar la terminación de las baterías sanitarias faltantes.
2. Terminar de techar los diferentes sectores de la plaza que se encuentren destapados, para evitar inundaciones de aguas lluvias al interior de la misma.
3. Se recomienda utilizar el mecanismo adecuado, para evitar el alto ruido generado por la planta de energía eléctrica.



4. Realizar permanentemente mantenimiento de las cunetas de evacuación de aguas servidas (externas e internas)".

Del mismo modo, nota la Sala que lo propio ocurría con SURABASTOS S.A. sociedad accionista de MERCANEIVA y aledaña a la nueva plaza de mercado, la cual fue vinculada mediante auto del 8 de mayo de 1998, proferido por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM¹²⁵, a una investigación administrativa "por violación al Decreto 1594 de 1984¹²⁶", en consideración a que de la visita ocular practicada el 8 de enero del presente año, "se infiere presunta responsabilidad de la empresa SURABASTOS S.A., (...) en el vertimiento de aguas servidas sin tratar a la corriente río Magdalena".

Asimismo, la CAM mediante Resolución 299 del 22 de mayo de 1998 sancionó a MERCANEIVA S.A., por el manejo inadecuado de basuras y residuos sólidos y el vertimiento de aguas negras sin el debido tratamiento al río Magdalena¹²⁷.

Contra decisión anterior, el día 9 de junio de 1998 MERCANEIVA S.A. interpuso recurso de reposición¹²⁸, por cuanto consideró que la sanción debió dirigirse contra la sociedad MERCASUR LTDA, en la que MERCANEIVA simplemente es accionista de un 49%, pese a que la licencia ambiental para el desarrollo de la central minorista (también denominada MERCANEIVA) fue expedida a su nombre.

Del mismo modo, expuso el recurso de reposición que:

"2. La empresa SURABASTOS S.A. y MERCASUR LTDA acordaron construir en forma conjunta la planta de tratamiento de aguas residuales, la que se encuentra ejecutada aproximadamente en un 60%. Lastimosamente por discrepancias en el reconocimiento de costos y gastos de la obra, la empresa SURABASTOS S.A. desistió en forma unilateral de la terminación de la planta, la que daría solución al manejo de las aguas residuales de los dos proyectos. Se encuentra entonces MERCASUR LTDA a la espera de terminar la planta de tratamiento para brindarle una solución al manejo de las aguas residuales y darle cumplimiento a la obligación impuesta por la CAM, en el momento de expedir la licencia ambiental.

Como se puede deducir la demora en la terminación de la planta básicamente se debe al incumplimiento de la empresa SURABASTOS S.A., en los

¹²⁵ Ffs. 38 – 39 del C.10 de pruebas.

¹²⁶ Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III - Libro II y el Título III de la Parte III Libro I del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.

¹²⁷ Ffs. 46 – 47 del c.10 de pruebas

¹²⁸ Ffs. 48 – 50 del C.10



acuerdos realizados inicialmente y considero que la responsabilidad en primera instancia debe recaer sobre esta sociedad, pues es entendible que el esfuerzo económico realizado hasta el momento para la ejecución de la planta de tratamiento lo ha efectuado la empresa MERCASUR LTDA, quien de no llegar a un acuerdo con SURABASTOS S.A., se verá forzada a terminar la obra con unas especificaciones sobre dimensionadas para el proyecto "MERCANEIVA" pues el diseño y la construcción inicial se efectuó para los dos proyectos.

3. Es conocida por toda la opinión pública, las dificultades de orden social, política y económica que viene atravesando el proyecto, las que han incidido notoriamente en la terminación del mismo, al punto que se encuentra en este momento paralizada la obra, con un adelanto de la misma aproximadamente del 90%. Sabe Usted señor director que este es un proyecto de un alto contenido social y que se espera el apoyo generalizado de todas las instituciones estatales que de una u otra forma tienen incidencia en el desarrollo del mismo y que todos los aspectos inherentes al cumplimiento de obligaciones inciden notoriamente en los costos del mismo, los que finalmente son transferidos a sus propietarios.

Sin embargo, observa la Sala que el recurso de reposición interpuesto por MERCANEIVA fue confirmado en todas sus parte mediante Resolución N° 456 del día 27 de agosto de 1998¹²⁹.

Por su parte, la Secretaría de Salud Municipal – Sección de Saneamiento Ambiental efectuó nuevamente una visita a las instalaciones de la plaza minorista Mercaneiva, la cual se hizo constar en Acta N° 004 del 29 de mayo de 1998¹³⁰, donde se hicieron las siguientes observaciones:

"1. Se constató que las cunetas de evacuación de aguas servidas de la zona de las heladerías, no existe un escurrimiento total de las aguas, posiblemente por encontrarse taponadas, causando esto molestias sanitarias a las personas que laboran en este lugar.

2. Existe una planta eléctrica que genera demasiado ruido, lo que puede traer problemas de tipo auditivo a las personas que permanecen en este sector.

3. Según versión de los copropietarios y arrendatarios de los locales de MERCANEIVA, cuando se presentan cortes de energía eléctrica, se paraliza también el servicio de agua.

Además, el acta sostiene que el día 18 de mayo de 1998 se tomaron 4 muestras de agua en las instalaciones de MERCANEIVA para su respectivo análisis, de cuyos resultados se resalta que sobre las muestras tomadas en el tanque de almacenamiento y el aljibe se conceptuó "agua no aceptable microbiológicamente".

¹²⁹ Fls. 65 -66 del C.10 de pruebas

¹³⁰ Fls.76 – 77 del C.10 de pruebas.



Consecuencia de lo anterior, la Secretaria de Salud recomendó Realizar el mantenimiento de las cunetas de evacuación de aguas servidas, para evitar problemas sanitarios y de taponamiento de las mismas; realizar continuos mantenimientos higiénico-sanitarios al tanque de almacenamiento del agua potable, para evitar la contaminación del agua; evitar el alto ruido generado por la planta de energía eléctrica y dotar el personal de aseo de uniformes, petos, botas y etc, que eviten accidentes de salud ocupacional.

Por otro lado, también obra en el expediente la intervención de la Contraloría Municipal de Neiva, que los días 19 y 24 de junio y 2 de julio de 1998 practicó visita a las instalaciones del proyecto MERCANEIVA, "con el fin de verificar y evaluar las quejas presentadas por algunas personas del lugar, que denuncian problemas de contaminación visual, malos olores y otros" y cuyas observaciones y recomendaciones quedaron plasmadas en el oficio O.C.F. 145 de 5 de julio de 1998¹³¹ del cual se resalta lo siguiente:

"- Se pudo observar que la vía de acceso de Surabastos y Mercaneiva se encuentra pavimentada, evitando así la generación de polvo producida por el transitar de los vehículos; en este aspecto se avanzó con referencia a la última visita.

(...)

- Algunas personas que se dedican a la labor de ventas al detal en Surabastos no tienen locales en Mercaneiva; otros teniendo su local en la plaza minorista no aceptaron ser ubicados y prefieren seguir deambulando por el sector o microcentro de la ciudad, generando un aumento de ventas callejeras que no cumplen los requisitos exigidos por la salud pública.

(...)

- Las instalaciones no están totalmente terminadas en la parte exterior.

- Algunos baños están funcionando como es el caso de los que quedan a las entradas número 1 y 9.

- La falta de conciencia ambiental de las personas que allí laboran es palpable, algunos no utilizan los baños que están en servicio haciendo uso de los locales desocupados.

- Las vías peatonales internas son utilizadas como áreas de venta de productos, generando desorden total e incomodidad para los consumidores.

- Existen varios locales desocupados por sus propietarios que prefieren seguir como vendedores ambulantes.

¹³¹ Fls. 51 – 53 del C.10 de pruebas



- En época de lluvia se inundan algunos sectores de la plaza según información de las personas que allí trabajan.
- El ruido generado por la planta Diésel (sic) continúa afectando los órganos auditivos de los expendedores y consumidores que allí frecuentan.
- Algunos colectores de residuos sólidos están ubicados en sitios donde existe movimiento peatonal, generando contaminación por los malos olores, (a la entrada de Mercaneiva).
- Algunas cajillas de inspección principalmente las ubicadas en la venta de carne, se rebosan cuando lavan estos locales, por la insuficiencia de drenaje y el taponamiento ocasionado por los residuos sólidos allí depositados.
- El sistema de tratamiento de aguas residuales, no se ha terminado, y la construcción existente se está deteriorando por lo tanto no funciona. Todas estas aguas terminan en el río Magdalena, sin ningún tratamiento aumentando el grado de contaminación de esta fuente.

Posteriormente, el 20 de agosto de 1998 la Contraloría Municipal de Neiva emitió el correspondiente análisis jurídico sobre las presuntas irregularidades presentadas en el proyecto MERCANEIVA¹³², en el sentido de conceptuar:

"Respecto a la Plaza minorista, se pudo establecer como primera medida, que el traslado apresurado de los vendedores de productos alimenticios que anteriormente se encontraban situados en la galería del centro de la ciudad, afectó notoriamente el ingreso de estos, creando un malestar en el sentido de la ubicación, por cuanto las instalaciones no se encontraban terminadas; además este factor puede estar incidiendo en la terminación y entrega de la plaza al Municipio.

Como segunda medida se comprobó el problema económico por el que atraviesa el proyecto, ya que esto ha ocasionado que no se cumpla con algunos compromisos adquiridos a la aprobación de la licencia ambiental.

Las inspecciones demuestran algunos problemas latentes, los cuales pueden agravarse si no son corregidos rápidamente, entre los cuales tenemos:

1. Las instalaciones de la plaza en su parte exterior como interior no están totalmente acabadas, lo que constituye que no se esté prestando los servicios de salacuna, aula múltiple, policía, cruz roja y telecom contradiciendo lo estipulado en la licencia ambiental, (...).

2. Se hace necesario una mayor vigilancia, para prevenir que ciertos locales sean utilizados como sanitarios comunales, evitando con ello la generación de malos olores y la contaminación del ambiente; así mismo, un plan de manejo de basuras internas, pues se pudo verificar ciertas clases de sustancias con olores ofensivos, producto de la recolección de basuras en la única zona destinada para ello, por cuanto estas son depositadas en el suelo y en las horas de la tarde son recogidas y recolectadas al containers,

¹³² Fls. 59 – 64 del C.10 de pruebas.



generando con ello la incursión de toda clase de animales (aves rapiña, ratas e insectos) y la expansión de sustancias que por sus propiedades organolépticas, composición y tiempo de exposición causen olores desagradables, con esto se busca la calidad y control del aire protegido en la Constitución Política de Colombia (...).

Con relación al container se estima que uno (1) no es suficiente para la recolección de las basuras en la central minorista, y su estructura no cumple con las condiciones dispuestas en la licencia ambiental.

3. Aunque no se pudo constatar durante las dos visitas realizadas al proyecto, se indagó a algunas personas propietarias y copropietarias de los locales, sobre las inundaciones producidas en la época de lluvias, informándonos que hace más de mes y medio no se registran lluvias de gran intensidad, razón por la cual no se ha podido verificar que al sistema de aguas lluvias de la plaza minorista, se le haya realizado algún tipo de labor para el mejoramiento; aquí es de advertir la forma en que se encontraban las cajillas de inspección (rebosadas) razón por la cual se hace necesario se envíe una comisión especializada para que evalúe lo anterior y así determinar que no se violando (sic) el artículo 133 numeral d.

4. En cuanto a la planta de tratamiento de aguas residuales determinado en la licencia ambiental, cabe anotar que esta no se ha terminado y se halla en mal estado, situación por la cual se hace necesario realizar un seguimiento por parte de la oficina de Consolidación Fiscal de este Ente, a fin de cuantificar el estado de la obra y su culminación, ya que se está ocasionando gran contaminación al río Magdalena, y teniendo en cuenta que la construcción de la planta se debe realizar conjuntamente con Surabastos. Se evidencia el no cumplimiento con la licencia ambiental (...).

5. Cabe resaltar, lo concerniente a la planta diessell (sic) generadora de energía eléctrica, adquirida para subsanar transitoriamente el problema de la falta de energía de la plaza y como es de conocimiento general esta lleva en funcionamiento más de siete meses sin que hasta la fecha se haya superado el problema, agravando más la situación que se está viviendo, por cuanto el servicio es prestado en forma pausada e irregular (3 am - 3 p.m). como consecuencia, los vendedores de la plaza no pueden depositar en las bodegas aptas para refrigeración sus productos, ya que corren el riesgo que se dañen. En lo referente al ruido generado por la planta de tratamiento es preciso que se tomen los correctivos necesarios, por cuanto se está afectando a los vendedores de los locales que se encuentran ubicados en la parte sur oriental de la plaza.

Para su regulación y control existen disposiciones normativas de ruido ambiental, las cuales son establecidas por la autoridad competente, para mantener un nivel permisible de presión sonora, según las condiciones y características de uso del sector, de manera tal que proteja la salud y el bienestar de la población expuesta, dentro de un margen de seguridad; haciendo caso omiso a ella, ya que el ruido generado por la planta es ensordecedor (...).

6. Por último el programa de arborización y emperadización del proyecto no se ha realizado por parte de la empresa administradora (MERCASUR),



siendo imperioso no solo para dar embellecimiento a la plaza sino, en aras de garantizar la proyección del medio ambiente determinado por el Decreto 2273/53 en su artículo 19 (...)

Ahora bien, siguiendo en orden cronológico, la Sala observa que el 29 de agosto de 1998, el Concejo de Neiva profirió el Acuerdo N° 052, por medio del cual concedió al Alcalde Municipal facultades especiales hasta el 31 de julio de 1999 *"para adelantar las gestiones tendientes al estudio, diseño, financiación, licitación y construcción de los proyectos que se deben ejecutar en los lotes de la Antigua Galería Central (...)"*.

Finalmente, la Sala observa que las autoridades del orden nacional también tuvieron conocimiento de las anomalías presentadas en el desarrollo del proyecto de construcción y puesta en funcionamiento de la plaza de mercado minorista "MERCANEIVA". Al respecto obra copia del oficio de fecha 7 de enero de 1999, por medio del cual el Ministerio de Salud dio respuesta al derecho de petición presentado por copropietarios, arrendatarios y usuarios de "Mercaneiva o Mercasur" el día 17 de diciembre de 1998.

Entonces, la Sala resalta las consideraciones expuestas por el Ministerio de Salud, en los siguientes términos:

"(...) la Central Minorista MERCANEIVA presenta múltiples problemas de tipo ambiental, administrativo, jurídico y sanitario, entre otros. Estos tienen que ver con: contaminación atmosférica, disposición de residuos sólidos, disposición de residuos líquidos, disposición de excretas, contaminación sonora, manejo de agua potable, olores, obras inconclusas, deficiencias técnicas en la infraestructura de la edificación y en el suministro de servicios públicos y violación del derecho a la propiedad privada y al trabajo.

Frente a esta situación, es importante tener en cuenta que de conformidad con la Ley 60 de 1993, corresponde al municipio y en especial a la administración municipal, en su carácter de entidad ejecutora principal de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la Ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio, así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental y de los factores de riesgo del consumo.

Ahora bien, entre los documentos aportados a su petición no aparece ninguno que indique asistencia técnica o apoyo de parte de la administración departamental, siendo necesario acudir en primer lugar a esta instancia en



virtud de los principios de complementariedad, colaboración, subsidiariedad y concurrencia de que trata la Constitución Política.

Bajo estas condiciones y en aplicación de tales principios, inherentes al carácter unitario de nuestro Estado, esta Dirección General comparte plenamente su propuesta de construir un equipo interdisciplinario e intersectorial que se responsabilice de tramitar con prontitud y juicio las soluciones más convenientes. En todo caso, el liderazgo ha de estar en cabeza de la administración municipal, es decir, del Alcalde y el Consejo. En caso de que estas autoridades no atiendan en debida forma sus requerimientos, ha de acudir al Departamento y luego a la Nación.

Para viabilizar su petición, estamos remitiendo copia de esta respuesta al Alcalde del municipio de Neiva y al señor Gobernador del Departamento, quienes de acuerdo con sus competencias seguramente harán la convocatoria de dicho equipo, el cual podrá estar conformado por representantes de entidades como el Ministerio de Salud, Ministerio de Medio Ambiente, Contraloría General de la Nación, Procuraduría para Asuntos Ambientales y Agrarios, Procuraduría Departamental y Provincial, Corporación Autónoma Regional, Direcciones Departamental y Municipal de Salud, Planeación Municipal, Defensoría Regional del Pueblo y Secretaría de Gobierno municipal, un representante de la Cámara de Comercio y Representantes de los copropietarios de MERCANEIVA o MERCOSUR y de los usuarios.

Este equipo deberá formular planes de acción, planes de contingencia e informes de gestión, así como velar por la implementación de las soluciones que se propongan. Como actividad previa, debe verificar, ampliar y actualizar la información con una visita inspectiva de campo para sustentar los planes a desarrollar.

Todas estas acciones deberán estar lideradas por el nivel municipal como parte del Plan de Atención Básica, en razón de su alcance e impacto sobre la salud pública”.

También en orden cronológico, observa la Sala que el Concejo de Neiva presentó un nuevo informe, de fecha 13 de noviembre de 2002¹³³, en el cual reconoce el problema social que se suscitó por haberse trasladado a los inquilinos de las galerías del centro y del norte a la plaza minorista MERCANEIVA ubicada en el sur de la ciudad, sin que las obras se encontraran totalmente terminadas y con completo incumplimiento del acuerdo 011 de mayo de 1997, incumplimiento que le atribuye a la administración municipal “a través del alcalde de ese entonces GUSTAVO PENAGOS, adicionando además que hizo caso omiso a los requerimientos de no traslado de los inquilinos a la plaza minorista del sur hasta tanto no se hubiera construido en su totalidad las obras en mención”.

¹³³ FIs.1322- 1334 y 1396 – 1407 del C.3 Ppal.



Adicionalmente, sostiene la Comisión Accidental del Concejo de Neiva que la obra no se culminó en el tiempo previsto, esto es, el 1º de diciembre de 1.997; que los costos de venta de locales o módulos de MERCANEIVA están muy por encima de los costos reales de construcción por M2; los terminados y acabados no son de primera calidad, son terminados en pisos rústicos y ladrillo a la vista; a la fecha de presentación del informe (13 de noviembre de 2002) todavía no existían planos modificatorios ni certeza sobre cuál sería el costo final de la obra.

En el mismo sentido refiere inconsistencias presentadas en el proceso de contratación de la obra, que se reflejaron en el incumplimiento:

"Los términos de referencias de la convocatoria en el aspecto técnico, como son las especificaciones técnicas de la obra y planos, no fueron lo suficientemente claros y explícitos, dando origen a posteriores modificaciones en casi la totalidad de los planos y por ende a mayores cantidades de obra u nuevos precios, que elevan el costo de la obra disminuyendo las posibles utilidades de la sociedad, favoreciéndose únicamente la UNIÓN TEMPORAL E.C.A.C. LTDA., que es la constructora de la obra y por último va a ser la favorecida económicamente de la constitución de la sociedad MERCASUR LTDA.

4. No existiendo de las especificaciones técnicas, la interventoría solamente tiene como herramienta para la construcción de la plaza minorista el anexo de cantidades de obras y precios unitarios, es decir la discriminación de los ítems sin tener la suficiente claridad en la especificación de cada uno.

5. Podemos damos cuenta también la preferencia que existe con la entidad constructora quien es la misma que hace parte integral de la sociedad MERCASUR LTDA. En el contrato No. 01 suscrito entre MERCASUR LTDA y UNIÓN TEMPORAL E.C.A.C. LTDA., en su artículo 4º parágrafo donde se le suprime el pago de los impuestos, tasas y contribuciones fijadas por la ley para esta clase de contratos, estableciéndose que estos deben hacerlos MERCASUR LTDA, en otras palabras le recargan estos sobrecostos a MERCANEIVA S.A. cuando deberían ser pagados por el contratista.

6. Vemos con mucha preocupación, la supervisión de la interventoría efectuadas a las obras iniciales, posterior a la firma de la promesa de constitución de MERCASUR LTDA., (Mayo 28 de 1.997), obras previstas para dar cumplimiento a los aportes de la UNIÓN TEMPORAL E.C.A.C. LTDA., puesto que se tiene conocimiento que la interventoría la efectuó SOTA LTDA, sin contrato alguno, y las actas fueron firmadas por personas diferentes a los antes mencionados.

(...)

8. Se observa incongruencia en el contrato de interventoría entre MERCASUR LTDA y SOTA LTDA., puesto que en su contrato estipula que la fecha de iniciación de la interventoría es del 4 de agosto de 1.997 y que dicho contrato tienen fecha de suscripción o elaboración el 1 de Septiembre de 1.997, en otras palabras casi un mes después de la iniciación de la



interventoría, además existiendo incoherencia total con la fecha de iniciación de las obras estipuladas en el contrato de construcción 1 de Junio de 1.997, con la fecha de legalización de dicho contrato 8 de Septiembre de 1.997, notándose por lo anteriormente expuesto la falta de orden lógico y programático entre la parte física de ejecución y la parte jurídica y legal de los contratos, saltando a la vista preguntas tales como: se iniciaron las obras civiles sin haberse firmado dicho contrato ni tampoco haberse firmado el contrato de interventoría son (sic) SOTA LTDA., por consiguiente no debieron ser interventoriadas y cuantificadas tales obras en su parte inicial y firmadas por personas distintas a éstos."

PRUEBAS TESTIMONIALES

Por otro lado la Sala encuentra que las conclusiones allegadas en la valoración del material probatorio que antecede coinciden con las declaraciones expuestas por los testimonios obrantes en el plenario, los cuales se citan a continuación:

- Testimonio de Nelson Romero Cárdenas de 13 de noviembre de 2002, quien aseguró conocer a la mayoría de los inquilinos de las dos galerías desde el año 90 o 91, ya que les vendían diferentes objetos a los inquilinos:

"(...) Pues la administración municipal de la época, en cabeza del Dr. Plazas Alcíd y Gustavo Penagos, decidieron unilateralmente sacar la galería del centro de Neiva, las dos galerías, aduciendo que ya Neiva había crecido y presentaba congestión en los alrededores donde funcionaban estas galerías. Con el cuento de embellecer a Neiva y construir obras de ornato decidieron arrancar con el proyecto Mercaneiva, que realmente los que conocimos las bondades de este proyecto, no iban en beneficio sino de la administración y sus amigos los contratantes, ya que nunca se pensó en el problema social que se generaba al trasladar a los inquilinos a un sitio donde no se habían terminado las obras como son: electrificación, aguas potables y aguas negras, las vías de acceso no se habían comenzado en el momento de desalojo de los inquilinos de las dos galerías. Es como se puede ver en la actualidad que dicha obra se encuentra abandonada e inconclusa. En la época también se hablaron de los precios que eran inalcanzables para los inquilinos que vivían de lo que hacían en el día; se hablaba de precios por metro cuadrado igual a cualquier construcción en el centro de Neiva, pero realmente quien va y observa, allí lo que se construyó fue un galpón donde iban a trabajar en peores condiciones de donde estaban y las ganancias no alcanzaban cuando estaban en el centro de Neiva para pagar los arrendamientos que eran cómodos (sic) en estas dos galerías, para ir a pagar sumas que para ellos eran exorbitantes, no por arrendamiento sino por compra, añadiéndole administración y servicios públicos"¹³⁴.

¹³⁴ Fls. 1284 – 1285 del C.3 Ppal



- Testimonio de Marcos Silva Martínez de 14 de noviembre de 2002, quien ejerció el cargo de asesor para la contratación administrativa en el Municipio de Neiva, en el periodo comprendido del 6 de enero al 15 de junio de 1998 y quien manifestó¹³⁵:

"(...) En el ejercicio de ese cargo, fui comisionado para visitar en compañía de un delegado de la Procuraduría General de la Nación, las construcciones de la denominada Central Minorista Mercaneiva. En esa inspección, nos acompañó la ingeniera Olga Patricia González, persona que intervino en el diseño de las instalaciones hidráulicas y sanitarias del proyecto, durante el recorrido realizado con motivo de esa visita, se pudo observar y constatar el estado de la construcción. En ese periodo estaban realizando obras, no contaba instalaciones eléctricas conectadas a la red pública, el abastecimiento de energía para la obra la recibían de una planta diesel que la accionaban en el momento en que requerían de ese fluido. Observamos que las cañerías no descargaban correctamente las aguas servidas, el agua la estaban recibiendo de una conexión provisional hecha de la central Surabastos; en ese mes de marzo, la obra estaba en proceso de construcción, faltaba parte de la cubierta no existían aparatos sanitarios y la vía de acceso de la carretera central a la central minorista también se encontraba en proceso de construcción. Por esos días no existían servicios telefónicos en esa edificación; ya se habían alojado unos pocos comerciantes, los que nos manifestaron las dificultades que tenían por el deficiente servicio de agua y de energía. Se observaban (sic) deficiencia en la instalación de los canales para aguas lluvias, las zonas de parqueo estaban en construcción, esa visita fue realizada en marzo de 1998. Esto, a grandes rasgos. Las instalaciones eléctricas para el servicio de cada local, algunas eran inexistentes, otras estaban simplemente en cajillas sin los aparatos de toma, las áreas dedicadas a oficinas estaban comenzándolas a terminar en lo relacionado a pisos y servicios públicos; el sitio para el tratamiento o deposito final de aguas servidas estaban comenzándolo a construir, está a nivel de excavaciones (...) los c´rcamos(sic) exteriores para lavado de productos de consumo, estaban es proceso de construcción, ninguno de ellos estaba en funcionamiento. La vía que el proyecto contempla como vía de acceso a la central minorista y que hoy denominan autopista sur abastos, no existía ni había sido iniciado el proceso de construcción, en forma regular. El problema del estancamiento de las aguas servidas, en las canaletas de desagüe ocasionaban malos olores, algunas canaletas carecían de las correspondientes rejillas, al preguntar la causa del estancamiento de agua, un comerciante señaló que el problema era aún más grave porque cuando llovía se [rebosaba] y se [extendía] a los pasillos la conclusión que sacamos de acuerdo com (sic) lo que expresó la Ingeniera Olga Patricia González fue de que las pendientes de los ductos de desagüe, eran demasiado bajos y que las aguas lluvias estaban conectadas a los ductos de descarga de aguas negras, de acuerdo con lo que señaló la Ingeniera citada, en el proyecto aparece separada las aguas negras de las aguas lluvias, sin embargo la [evidencia] dada en presencia de lluvias sugiere lo contrario. (...) Al conocer la cantidad de fallas y deficiencias, físicas y de [funcionamiento], yo propuse a la administración solicitar a la Universidad Nacional apoyo para hacer la revisión detallada de toda la construcción y argumenté que al tratarse de una obra de considerable valor, destinada al servicio público y que iba a

¹³⁵ Fls.1286 – 1291 del C.3 Ppal



tener presencia permanente de gran concentración de personas, se debía asegurar que tanto el funcionamiento como la estabilidad fueran efectivas. La Alcaldía realizó la gestión ante la Universidad, el Departamento de Ingeniería Civil de esa Institución [llevó] a dos técnicos; ellos hicieron presencia acá y en compañía de ellos se hizo un [recorrido] por la obra y tanto el técnico en estructuras como el de hidráulica y sanitarias, después de conocer el estado de la obra y las características [físicas] visibles recomendaron que era necesario verificar tanto el cumplimiento de las especificaciones mínimas en [hidráulica] y sanitarias como en estructuras. El Departamento de Ingeniería envió un documento en el que señalaban el tipo de prueba y ensayos que era necesario realizar y el costo que ellos tenían. Yo entregué al Alcalde el documento que la Universidad envió pero él no quiso volver a ocuparse de ese tema. (...) Asistí a unas dos reuniones con el Gerente de Mercaneiva, el alcalde y otros funcionarios. En esas reuniones el tema fundamental era el económico, la deuda de la empresa responsable del proyecto, la falta de dinero para terminar la obra, la no aceptación por parte de los compradores, tanto del precio como de el (sic) estado en que se encontraban los locales. Que los compradores reubicados hasta ese tiempo habían pagado como cuota inicial una mínima cantidad y no volvieron a pagar, en espera de definiciones sobre el proyecto en términos de servicios, de vías de acceso y terminación de la edificación. Los comerciantes que ocupaban locales se [quejaban] por la falta de compradores, por las pésimas condiciones [higiénicas] en la edificación, el administrador o gerente siempre señalaba que no había ninguna demanda por locales. (...) De acuerdo con documentos que conocí, la empresa responsable del proyecto era y es una sociedad de economía mixta, en la que el Municipio de Neiva es poseedor de 49% de las acciones y el socio particular, del 51%. Esa sociedad se denomina MERCASUR S.A., (...) En visitas hechas a las instalaciones de Mercaneiva, se pudo observar que una buena cantidad de comerciantes estaban ubicados en el exterior de la edificación y que debido al gran [hacinamiento] en el área de circulación exterior y por las dificultades que presentaban inundación o estancamiento de las aguas, Mercasur les abrió el portón que comunica a los dos centro comerciales, Surabastos y Mercaneiva, y así una buena parte de comerciantes de productos perecederos pudieron ubicarse en predios de Surabastos para poder [realizar] su actividad comercial. (...) La obra aún no ha sido terminada, se pueden observar averías en la mampostería y pisos, daños en la estructura metálica como tomillos rotos [alabeos] de algunos elementos estructurales que ya se percibían cuando los delegados de la Universidad Nacional realizaron la visita. Esas apreciaciones visuales y determinación de dimensiones de algunos elementos, fueron los que [influyeron] la recomendación de practicar algunas pruebas de calidad y chequeo puntuales de algunos parámetros de diseños. Los problemas con los desagües continúan igual, las deficiencias en la mampostería son más notorias porque hay destrucción de algunas partes, hay filtraciones en placas de entrepisos, las instalaciones telefónicas están en pésimas condiciones. El servicio de agua aún está sometido a racionamiento; la vía de acceso denominada Surabastos aún no ha sido construida. (...) de acuerdo con el informe que conocí emitido por el gerente de Mercasur, sin considerar lo que acabo de señalar en materia de desagües la obra faltante a mediados del año 1999 costaba 2100 millones de pesos, lo que nos está diciendo que la obra sin contar los arreglos o correcciones que resulten necesarios de hacer, tienen un porcentaje grande pendiente por ejecutar (...) esa es una obra cuyos locales los entregaban y entregan sin acabados, especiales,



prácticamente en obra negra. En el año 98 yo vendí edificaciones con acabados de primera en sector residencial de Neiva a razón de Quinientos mil pesos metro cuadrado y de acuerdo con lo expresado por los comerciantes de Mercaneiva consultados, el metro cuadrado les salía a más del millón de pesos y decían que las posibilidades económicas de ellos, la mayoría, no les permitían asumir esa carga económica. Los precios comerciales de obra nueva para 1998 se mantuvieron prácticamente iguales aquí en Neiva. (...)"

DICTÁMENES PERICIALES

Así las cosas, la Sala encuentra que el dictamen del 29 de noviembre de 2001¹³⁶, realizado a la Central Minorista Mercaneiva con el objeto de establecer la identificación y estado de la obra, viabilidad comercial del proyecto y desarrollo del mismo, nivel de ocupación de sus instalaciones por propietarios e inquilinos y condiciones ambientales, entre otros, llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

"CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTADO ACTUAL DE LA OBRA Y (SIC) A DICIEMBRE 24 DE 1997.

- 1. Se observa que el proyecto desde su concepción no fue acorde con la realidad social y económica de la ciudad, lo que se refleja en el fracaso del proyecto.*
- 2. El proyecto como tal es de unas proyecciones interesantísimas, pero nada tiene que ver con la cultura e idiosincrasia de la comunidad neivana.*
- 3. La Central de Mercado Minorista a fecha 24 de diciembre de 1997 no se encontraba apta para el servicio pues no disponía de servicios públicos. La cubierta estaba en proceso de construcción, los locales en la parte interna no estaban terminados, tanto así que a los usuarios no se les permitió entrar, pues fueron ubicados en la parte externa (parqueadero de camiones). Las vías de acceso no estaban construidas, desde la central de Surabastos hasta la Central de Mercado se encontraba a nivel de afirmado (aproximadamente 600 metros).*
- 4. La obra en la actualidad presenta una serie de problemas especialmente generados por la mala calidad de la construcción, mala calidad de los materiales de construcción, el no cumplimiento de especificaciones técnicas mínimas, de drenajes y de abastecimiento de agua potable y el nulo mantenimiento realizado lo que dificulta prestar un servicio de calidad.*
- 5. El sistema de alcantarillado de aguas negras recibe aguas lluvias, que por la deficiencia de los diámetros y pendientes hace rebosar las cajillas de inspección ocasionando inundación en los pisos interiores. Sin presencia de aguas lluvias, debido a las deficientes pendientes y bajo flujo de agua, se*

¹³⁶ Fls. 1 – 264 del C.11 de pruebas



presenta sedimentación de sólidos que al descomponerse, generan malos olores.

6. Los muros divisorios de los locales, contruidos en ladrillo tipo estructural, se encuentran dilatados por las juntas de mortero, demostrando la mala calidad de esté y de la mano de obra, a tal punto que algunos sectores están totalmente destruidos. No cumplen con especificaciones sismorresistentes por falta de confinación vertical y horizontal.

7. Los pisos internos y externos no presentan pendientes hacia los sumideros, pues en la mayoría se presentan empozamientos creando problemas para su uso.

8. La cubierta (Tejas) presentan problemas de anclaje a la estructura, faltan elementos de amarre, los canales presentan deficiencias en cuanto a pendientes, uniones, distancia entre apoyos y calibre de la lámina utilizada.

9. Los acabados de la estructura de concreto son bastante deficientes, recubrimientos mínimos de refuerzos, hormigúeos, carbonatación del concreto.

10. La calidad de la obra es bastante deficiente, en cuanto a la mano de obra y algunos materiales, se nota irresponsabilidad por parte del contratista – constructor, pues aunque no tenga interventoría, por ética no se pueden hacer obras de tan mala calidad.

11. La construcción no cumple en lo más mínimo las normas existentes para tal fin.

12. Se recomienda a quien corresponde tomar los correctivos necesarios, mediante una política sería de recuperación de la Central de Mercado Minorista Mercaneiva, concertar con los propietarios e inquilinos, las reales necesidades y expectativas de estos.

13. El problema de tipo sanitario y ambiental que se está presentando es motivo suficiente para que las entidades encargadas del control establezcan sanciones a la Central y hasta ordenen su clausura.

14. A diciembre de 1997 carecía, toda la edificación de servicios sanitarios, carecía de energía de la red pública, no disponía de servicios de gas no teléfono, por lo que realmente no era apta para destinarla al uso comercial.
(...)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA VIABILIDAD COMERCIAL Y ESTADO DE DESARROLLO DEL PROYECTO.

Actualmente al indagar sobre las posibles causas de no aceptación de ocupación de la nueva plaza minorista, se concluye que las principales son:

- a. Exagerado costo de los locales.
- b. Pésimas condiciones de la prestación de servicios públicos.
- c. Deficiencia del transporte público.
- d. Temor al fracaso en sus negocios.



- e. Malas condiciones higiénicas.
- f. Vías de acceso insuficientes.

El proyecto no nace de una necesidad sentida de la comunidad, sino como un negocio netamente lucrativo, esto se puede notar en los precios de venta de cada uno de los locales los cuales oscilaban entre \$700.000 y \$1.500.000 por metro cuadrado.

El índice de ocupación actual de la Central de Mercado Minorista Mercaneiva no supera el 14.47% en la parte interna. Las zonas aledañas a la zona de cargue y descargue y de parque de Surabastos están ocupadas por muchos vendedores.

NIVEL DE OCUPACIÓN DE SUS INSTALACIONES POR PROPIETARIOS E INQUILINOS

Con base en los listados de fecha 18 de junio de 1999 (ver anexo 7) suministrados por la señora LUZ MARÍA NUBIA JIMÉNEZ, Administradora MERCANEIVA S.A., se pudo determinar el porcentaje de locales vendidos y disponibles en la Central de Mercado Minorista Mercaneiva en la actualidad. Dicha información fue la más reciente que se pudo obtener ya que la entidad encargada "MERCASUR", no la suministró oficialmente, a pesar de habérsela solicitado por escrito.

TOTAL LOCALES: 2.682
TOTAL LOCALES VENDIDOS:.....1.579
TOTAL LOCALES DISPONIBLES:.....1.103
% LOCALES VENDIDOS: $(1.579/2.682)*100$
: 58.87%
% LOCALES DISPONIBLES: $(1.103/2.682)*100$
: 41.13%

(...)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE CONDICIONES AMBIENTALES Y SANITARIAS

Los problemas detectados en la Central de Mercados Minorista de Neiva S.A., MERCANEIVA S.A., repercuten en las diferentes zonas de influencia, con intensidades que van de mayor a menor dependiendo de si se trata del área de influencia local, municipal, departamental, regional o nacional. La mayor afectación la padecen los propietarios de los locales, quienes han visto reducidos sus ingresos mensuales en más de un 80%, desde su desalojo de la Galería Central hasta la fecha.

La aplicación de la "Metodología para la identificación del problema, efectivamente mostró como resultado de las dificultades de diferente índole que hacen inviable el proyecto, como Plaza de Mercado Minorista, única para la ciudad de Neiva con sus 350.000 habitantes, corresponden a:

1. Incumplimiento del cronograma de trabajo (Plazo inicial).
2. Anarquía y autoritarismo del contratista – constructor, de acuerdo con las comunicaciones de la interventoría.



3. Falta de interventoría en los dos primeros meses de la construcción, cuando (sic) definieron la distribución de la planta e hicieron el replanteo.
 4. Inobservancia de normas técnicas mínimas.
 5. Modificación de planos y especificaciones, de acuerdo con las diferentes comunicaciones de la interventoría.
 6. Incumplimiento del contratista y abandono de la obra.
 7. Desidia e irresponsabilidad de la Administración Municipal (socio oficial) para tomar las decisiones necesarias, oportunamente para corregir los desfases e inconvenientes a tiempo, no obstante hacer parte de la junta de socios.
 8. Irresponsabilidad de la interventoría porque a pesar que en oficios señalaba que el contratista modificaba planos y especificaciones y a que diferentes ítems no cumplía con especificaciones y normas técnicas mínimas, alcanzó a firmar (autorizar) actas por \$4.600 millones y permitió continuar sobre las deficiencias y fallas evidentes.
 9. La autoridad ambiental, no ha intervenido para hacer cumplir los requisitos o condicionamientos señalados en la resolución de otorgamiento de la licencia ambiental.
 10. Las autoridades sanitarias, no han cumplido con sus funciones (Secretaría de Salud Municipal y Departamental) para imponer correctivos en los focos de contaminación local y vertimiento de contaminantes al Río Magdalena.
- (...)

A. ESTADO DE OBRAS CIVILES DE LA CENTRAL MINORISTA MERCANEIVA A DICIEMBRE 24 DE 1997

(...) a los comerciantes entre los días 15 de octubre de y 6 de noviembre del presente año, las obras civiles de la Central de Mercado Minorista Mercaneiva a diciembre 24 de 1997 no habían concluido totalmente, se encontraban en un alto porcentaje retrasadas en cuanto al total de la obra contemplada en el proyecto general inicial. No estaban adecuadas para funcionar según la naturaleza del proyecto, el estado de funcionamiento de los servicios públicos era prácticamente nulo. El agua era recibida intermitentemente por concesión y colaboración de Surabastos S.A., con muy baja presión, la que impedía la satisfacción de los requerimientos mínimos de aseo y salubridad en los puestos comerciales de atención al público, especialmente en comestibles procesados y cármicos. El servicio de energía, el contratista lo estaba suministrando mediante un generador autopropulsado, que activaba por periodos especialmente cuando las labores de la construcción las exigía. No existía conexión a la red eléctrica pública, el alcantarillado aunque aparentemente estaba construida la red domiciliaria interna, esta no funcionaba correctamente y por eso los cárcamos y cañuelas se inundaban y en presencia de lluvia se inundaban los pisos internos. Las anteriores circunstancias la hacían no apta para que funcionara en forma higiénica la venta de productos alimenticios ni garantizara la salubridad de quienes a esa actividad se dedicaban o concurrían hacer compras. Para diciembre de 1997, no está en operación el servicio telefónico ni el gas.

La calidad de la construcción es mala. El Consorcio Contratista no tuvo el necesario control de calidad sobre la obra que ejecutaban los subcontratistas los cuales, preocupados por hacer volumen, descuidaron la calidad de lo que estaban haciendo. (...).



En conclusión se pudo determinar que para el 24 de diciembre de 1997, la Central Minorista Mercaneiva no se encontraba apta para funcionar como centro de distribución de alimentos o productos perecederos.

B. VÍAS DE ACCESO A DICIEMBRE 24 DE 1997

A diciembre 24 de 1997 el acceso único que tenía el proyecto Mercaneiva, era por la carretera al sur con desvío frente a la Central Surabastos y circulación por la vía de acceso que esta Central había construido para su propio servicio. Para esta fecha el tramo de vía frente a Mercaneiva aún carecía de pavimento.

Aproximadamente en el mes de marzo de 1998, se pavimentó el tramo de vía frente a Mercaneiva cuya carpeta asfáltica aún no ha sido terminada.

En la actualidad no han construido otras vías que faciliten el acceso a Mercaneiva. Hasta la fecha hay dificultad en la circulación vehicular por la carretera al sur en el tramo comprendido entre el Río del Oro y el desvío a Surabastos.

La Central de Mercado Minorista Mercaneiva, le fue proyectado la construcción de una vía de acceso que denominaron Autopista Surabastos. Esta vía fue iniciada posteriormente a la fecha de demolición de la Galería Central, con simple descapote. En marzo de 1998, con un avance que no superaba el 2%, fue suspendida toda actividad, como consta en el informe oficial de la Alcaldía de 1998. Las obras fueron reiniciadas en Noviembre de 1998 y hasta la fecha su avance no alcanza el 40% real.

Lo expuesto y la inducción de tráfico por la frecuencia del nuevo polo comercial, generó dificultades en la circulación vehicular por la Carrera 5 entre el Río del Oro y el cruce a Surabastos, con frecuentes registros de trancones y accidentes, lo que indica que las vías no son suficientes para la magnitud del proyecto ni para la viabilidad de la Central.

C. OBRAS CIVILES EJECUTADAS ENTRE DICIEMBRE 24 DE 1997 Y LA FECHA

después del 24 de diciembre de 1997, el adelanto en la Central Minorista fue mínimo pues sólo se concretó en terminar lo que a 24 de diciembre era extremadamente urgente, tal como complementación de la instalación eléctrica interna, terminación de pisos en mármol en el área de oficinas administrativas, colocación de cerchas, correas y cubierta y reparación de los continuos daños y deficiencias que se presentaban en los servicios de acueducto y desagües los cuales no han funcionado (sic) correctamente.

De acuerdo con el informe rendido por una comisión designada por la Alcaldía, los trabajos fueron totalmente paralizados a partir d marzo de 1998 hasta la fecha. El deterioro de las obras a la fecha es real. No están realizando ninguna actividad dirigida a la terminación del proyecto.

Las dificultades de circulación vial en la vía de acceso, el ambiente de desaseo y de malos olores, por los deficientes drenajes, entre otros, han



afectado en gran medida la viabilidad económica y social de la Central y por ende su funcionamiento.

D. NIVEL DE OCUPACIÓN REAL DE EXPENDEDORES DE LA CENTRAL DE MERCADO MINORISTA MERCANEIVA

Los días 11 y 18 de noviembre de 2001 el grupo de investigación determinó el nivel de ocupación de propietarios e inquilinos de la Central de Mercado Minorista Mercaneiva mediante un conteo de estos. Se registró manualmente entre las 8:00 a.m. y 10:30 a.m.

Los resultados de la investigación se muestran en el Cuadro 10, en él se resalta la variación del flujo de comerciantes con el tiempo y el relativo bajo número de visitantes a pesar de ser días de mercados (domingo). El número total de expendedores de la central minorista durante las dos horas y medias del conteo fue de aproximadamente 386 expendedores, lo que arroja como resultado un nivel de ocupación de 14.47% expendedores por día.

LOCALES OCUPADOS: 388
NIVEL DE OCUPACIÓN REAL: $(388/2.682)*100$
: 14.47%

(...)

Si tenemos en cuenta que a Diciembre de 1997, las Plazas Central y Satélite del Norte albergaban 1309 inquilinos y la capacidad de la Central de Mercado Minorista Mercaneiva es de 2.682 locales, significa que la proyectaron para una capacidad doble a la ocupada en las existentes en esa fecha. Sin embargo por el rechazo al cambio, por la baja capacidad económica de los comerciantes, de acuerdo con información verbal de ellos mismos, máximo un 20%, en principio se ubicó en la nueva plaza.

E. INQUILINOS QUE LABORABAN EN LA GALERÍA CENTRAL Y SATÉLITE DEL NORTE DE NEIVA A DICIEMBRE DE 1997

Según los censos suministrados por las Empresas Públicas de Neiva, administradora de la Galerías, con base en los registros existentes en el mes de junio de 1997 de la Galería Central de Neiva y los de la Galería del Norte con base en los registros del mes de enero de 1997 (ver anexo 13), se pudo determinar que el número de inquilinos eran de:

Galería Central: 845 inquilinos
Galería Satélite del Norte: 464 inquilinos
Total: 1309 inquilinos

Con base en los conteos realizados por el grupo de trabajo, los días 11 y 18 de noviembre de 2001, se pudo determinar el número promedio de expendedores que han ocupado la Central Minorista:

Expendedores en el interior de la Central: 388 aproximad.
Expendedores en la (sic) ubicados en el "reguero" de la Central: 130 aproximad.
Total ocupación en la actualidad: 518 expended.



De acuerdo con esta cifra de ocupación actual, de la cantidad total registrada en las Galerías Central y Saléilto del Norte en 1997, solamente el 39.57% estarían ubicados en la Central Minorista Mercaneiva. Actualmente al indagar sobre las posibles causas de no aceptación de ocupación de la nueva plaza minorista, se concluye que las principales son:

- a. Exagerado costo de los locales.
- b. Pésimas condiciones de la prestación de servicios públicos.
- c. Deficiencia del transporte público.
- d. Temor al fracaso en sus negocios.
- e. Malas condiciones higiénicas.

(...)

G. COSTOS POR METRO CUADRADO PARA ADQUIRIR LOCAL EN LA CENTRAL MINORISTA MERCANEIVA

(...) se pudo determinar que el rango en el que oscilaban los costos por metro cuadrado para adquirir un local en la Central Minorista Mercaneiva era de \$700.000 y \$1.500.000.

Además se pudo determinar por medio de las encuestas personales realizadas que a diciembre 24 de 1997, solamente entregaban locales a título de compra. Actualmente la Central cuenta con expendedores propietarios y arrendatarios a terceros de los locales comerciales".

7. Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado

Con la Carta Política de 1991 se produjo la "constitucionalización"¹³⁷ de la responsabilidad del Estado¹³⁸ y se erigió como garantía de los derechos e intereses

¹³⁷ En precedente jurisprudencial constitucional se indica: "El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente". Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2001.

¹³⁸ La "responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culpable o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización". Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996. Postura que fue seguida en la sentencia C-892 de 2001, considerándose que el artículo 90 de la Carta Política "consagra también un régimen único de responsabilidad, a la manera de una cláusula general, que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos". Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2001.



de los administrados¹³⁹ y de su patrimonio¹⁴⁰, sin distinguir su condición, situación e interés¹⁴¹. Como bien se sostiene en la doctrina,

"La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad¹⁴²; los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público"¹⁴³.

Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado¹⁴⁴ tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública¹⁴⁵ tanto por la acción, como por la omisión.

¹³⁹ Derechos e intereses que constitucional o sustancialmente reconocidos "son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado". ALEXY, Robert. "Teoría del discurso y derechos constitucionales", en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). *Cátedra Ernesto Garzón Valdés*. 1ª reimp. México, Fontamara, 2007, p.49.

¹⁴⁰ "La responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento jurídico tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos". Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

¹⁴¹ La "razón de ser de las autoridades públicas es defender a todos los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir tales funciones entraña la responsabilidad institucional y la pérdida de legitimidad. El estado debe utilizar todos los medios disponibles para que el respeto de la vida y derechos sea real y no solo meramente formal". Sentencia de 26 de enero de 2006, Exp. AG-2001-213. En la doctrina puede verse STARCK, Boris. *Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée*. Paris, 1947.

¹⁴² "La responsabilidad, a diferencia de la expropiación, no representa un instrumento en manos de la Administración para satisfacer el interés general, una potestad más de las que ésta dispone al llevar a cabo su actividad, sino un mecanismo de garantía destinado a paliar, precisamente, las consecuencias negativas que pueda generar dicha actividad. La responsabilidad, por así decirlo, no constituye una herramienta de actuación de la Administración, sino de reacción, de reparación de los daños por ésta producidos". MIR PUIGPELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*. 1ª ed. Madrid, Civitas, 2001, p.120.

¹⁴³ MIR PUIGPELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*. ob., cit., pp.120-121.

¹⁴⁴ "3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado". Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003.

¹⁴⁵ Conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política "los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado". Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues "menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, 'la imputatio juris' además de la 'imputatio facti'". Sentencia de 13 de julio de 1993. En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: "En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura "siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público". Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2002; C-918 de 2002.



En estos términos, la responsabilidad extracontractual del Estado se puede configurar una vez se demuestre el daño antijurídico y la imputación (desde el ámbito fáctico y jurídico). Conforme a lo cual se analizará el caso a resolver.

7.1 Daño Antijurídico

En relación con el concepto de daño, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que este consiste en la lesión que se causa a una persona en su patrimonio o en su humanidad, es decir, la lesión en sí misma que constituye una alteración en la persona o en su patrimonio, para lo cual acudimos a la definición ofrecida por Hans A. Fischer

"llámase (sic) daño a todo detrimento o lesión que una persona experimenta en el alma, cuerpo o bienes, quienquiera que sea su causante y cualquiera que la causa sea, aunque se lo infiera el propio lesionado o acontezca sin intervención alguna del hombre"¹⁴⁶

Asimismo, "el daño" configura el primer elemento a estudiar dentro del juicio de responsabilidad, por cuanto su existencia funda la razón de ser del juicio de responsabilidad o, en los términos del profesor Juan Carlos Henao, "el daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil"¹⁴⁷, de manera que sin daño no hay lugar a la responsabilidad patrimonial, por cuanto de él surge la obligación de reparar.

En cuanto al daño antijurídico, este ha sido definido como aquel daño que la persona no está en el deber jurídico o legal de soportar, porque no hay una norma jurídica que le imponga esta obligación, contrario a lo que ocurre, por ejemplo, con el pago de un tributo legalmente impuesto o la prestación del servicio militar obligatorio, donde el patrimonio de la persona sufre un detrimento o una limitación que se encuentra en el deber jurídico de soportar. Así se ha definido por la jurisprudencia de esta corporación:

¹⁴⁶ HANS A. FISCHER, "Los Daños Civiles y su Reparación" traducido del alemán con concordancias y un apéndice sobre el Derecho español por W. ROCES, Ed. Librería General de Victoriano Suárez, preciados, 48, Madrid 1928.

¹⁴⁷ HENAO, Juan Carlos, "El Daño, Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés", Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1998, Pág. 37.



"La Sala ha definido, acogiendo doctrina y jurisprudencia españolas, que el daño antijurídico consiste en la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho"¹⁴⁸.

Y ha precisado:

"Por ello se enseña que la antijuridicidad del perjuicio existe siempre que las leyes no imputen a la propia víctima los efectos de una determinada acción administrativa"¹⁴⁹.

Por su parte, el precedente jurisprudencial constitucional señala que la,

"... antijuridicidad... no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. De otro lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la administración pública"¹⁵⁰.

Así pues, el precedente jurisprudencial constitucional ha señalado,

"La Corte Constitucional ha entendido que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración"¹⁵¹.

De igual manera, el precedente jurisprudencial constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los "principios consagrados en la Constitución, tales

¹⁴⁸ Consejo de Estado, sentencia de 2 de marzo de 2000, Exp. 11.945.

¹⁴⁹ Consejo de Estado, sentencia de 25 de marzo de 1993, Exp. 7781.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: "El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía– sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación". Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002.

¹⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-918 de 2002. A lo que se agrega: "El artículo 90 de la Constitución Política le suministró un nuevo panorama normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. En primer lugar porque reguló expresamente una temática que entre nosotros por mucho tiempo estuvo supeditada a la labor hermenéutica de los jueces y que sólo tardíamente había sido regulada por la ley. Y en segundo lugar porque, al ligar la responsabilidad estatal a los fundamentos de la organización política por la que optó el constituyente de 1991, amplió expresamente el ámbito de la responsabilidad estatal haciendo que ella desbordara el límite de la falla del servicio y se enmarcara en el más amplio espacio del daño antijurídico". Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002.



como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución¹⁵².

Así mismo, queda claro que es un concepto constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un "Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos"¹⁵³. Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable¹⁵⁴, anormal¹⁵⁵ y que se trate de una situación jurídicamente protegida¹⁵⁶.

De manera que, el juicio de responsabilidad inicia con la verificación de la existencia del daño antijurídico, que en el *sub judice* consiste en la vulneración del derecho al trabajo e indirectamente el principio fundamental de estabilidad en el empleo y al mínimo vital (CP art. 53), que hacen parte del núcleo esencial del mismo derecho al trabajo de los miembros de la comunidad comerciante que desarrollaban su actividad en las plazas Central y Satélite Norte de la ciudad de Neiva.

Al respecto, quedó acreditado que los demandantes tenían suscrito contrato de arrendamiento en los puestos de mercado de las plazas Central y Satélite del Norte de la ciudad de Neiva, donde desarrollaron su actividad económica por largo tiempo, esto es, la de expendedores de diferentes clases de productos, actividad de la cual derivaban el sustento mínimo y vital, propio y de sus familias, y que se vio vulnerada con la demolición de dichas plazas y la falta de reubicación de los comerciantes en un lugar idóneo y adecuado para el desarrollo de su labor.

En este punto, sólo resta resaltar que la actividad económica desarrollada por los pequeños expendedores de productos que se encontraban ubicados en las plazas

¹⁵² Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996; C-832 de 2001.

¹⁵³ Agregándose: "Para eludir el cumplimiento de sus deberes jurídicos no puede exigirse al juez que, como no le alcanzan sus recursos fiscales, no le condene por ejemplo, por los atentados de la fuerza pública, contra la dignidad de la persona humana". Sentencia de 9 de febrero de 1995. Exp.9550.

¹⁵⁴ Sentencia de 19 de mayo de 2005. Rad. 2001-01541 AG.

¹⁵⁵ "por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio". Sentencia de 14 de septiembre de 2000. Exp.12166.

¹⁵⁶ Sentencia de 2 de junio de 2005. Rad. 1999-02382 AG.



Central y Satélite del Norte de Neiva, halla su protección constitucional en la Carta Magna, principalmente, en el artículo 333, según el cual:

ARTICULO 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

7.2 Imputación del daño antijurídico a la responsabilidad del Estado – motivación de la imputación

En cuanto a la imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica¹⁵⁷, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos criterios de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional). Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, en la jurisprudencia constitucional se sostiene, que la “superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen”¹⁵⁸.

¹⁵⁷ “La imputación depende, pues, tanto de elementos subjetivos como objetivos”. SANCHEZ MORON, Miguel. Derecho administrativo. Parte general., ob., cit., p.927.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2004.



Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad¹⁵⁹, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica¹⁶⁰. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las "estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas"¹⁶¹.

En cuanto a esto, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva que "*parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones*"¹⁶². Siendo esto así, la imputación objetiva implica la "atribución", lo que denota en lenguaje filosófico-jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que nos ofrece la imputación objetiva, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de

¹⁵⁹ En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: "Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (imputatio iudiciaria), en caso contrario, sólo una imputación dictaminadora (imputatio diiudicatoria)". KANT, I. La metafísica de las costumbres. Madrid, Alianza, 1989, p.35. En nuestro precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: "La jurisprudencia nacional ha recabado en ello al sentar la tesis de que la base de la responsabilidad patrimonial del Estado la constituye la imputabilidad del daño. En efecto, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha sostenido que la responsabilidad patrimonial del Estado y de las demás personas jurídicas públicas se deriva de la imputabilidad del perjuicio a una de ellas, lo cual impide extenderla a la conducta de los particulares o a las acciones u omisiones que tengan lugar por fuera del ámbito de la administración pública". Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

¹⁶⁰ El "otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados". Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

¹⁶¹ "Tenía razón Welzel al considerar que el Derecho debe respetar estructuras antropológicas como la capacidad de anticipación mental de objetivos cuando se dirige al hombre mediante normas. Desde luego, si el ser humano no tuviera capacidad de adoptar o dejar de adoptar decisiones teniendo en cuenta motivos normativos, sería inútil tratar de influir en el comportamiento humano mediante normas prohibitivas o preceptivas". MIR PUIG, Santiago. "Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal", en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 05-05-2003 [http://criminet.org.es/recpc], pp.6 y 7.

¹⁶² "El Derecho se dirige a hombre y no a adivinos. Declarar típica toda acción que produzca un resultado dañoso, aun cuando éste fuese imprevisible, significaría que la ley no tiene en cuenta para nada la naturaleza de sus destinatarios; pues una característica del hombre es precisamente la de que no puede prever más que muy limitadamente las consecuencias condicionadas por sus actos. Vincular un juicio de valor negativo (el de antijuridicidad) a la producción de un resultado que el hombre prudente no puede prever sería desconocer la naturaleza de las cosas (más concretamente): la naturaleza del hombre". GIMBERNAT ORDEIG, E. Delitos cualificados por el resultado y relación de causalidad. Madrid, 1990, pp.77 ss.



*"cuando un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta"*¹⁶³.

Sin duda, es un aporte que se representa en lo considerado por Larenz según el cual había necesidad de *"excluír del concepto de acción sus efectos imprevisibles, por entender que éstos no pueden considerarse obra del autor de la acción, sino obra del azar"*¹⁶⁴. Con lo anterior, se logra superar, definitivamente, en el juicio de responsabilidad, la aplicación tanto de la teoría de la equivalencia de condiciones, como de la causalidad adecuada, ofreciéndose como un correctivo de la causalidad, donde será determinante la magnitud del riesgo y su carácter permisible o no¹⁶⁵. Es más, se sostiene doctrinalmente *"que la responsabilidad objetiva puede llegar a tener, en algunos casos, mayor eficacia preventiva que la responsabilidad por culpa. ¿Por qué? Porque la responsabilidad objetiva, aunque no altere la diligencia adoptada en el ejercicio de la actividad (no afecte a la calidad de la actividad), sí incide en el nivel de la actividad (incide en la cantidad de actividad) del sujeto productor de daños, estimulando un menor volumen de actividad (el nivel óptimo) y, con ello, la causación de un número menor de daños"*¹⁶⁶.

Dicha tendencia es la que marcó la jurisprudencia constitucional, pero ampliando la consideración de la imputación (desde la perspectiva de la imputación objetiva) a la posición de garante donde la exigencia del principio de proporcionalidad¹⁶⁷ es

¹⁶³ MIR PUIG, Santiago. "Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal", ob., cit., p.7.

¹⁶⁴ LARENZ, K. "Hegelszurechnungslehre", en MIR PUIG, Santiago. "Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal", ob., cit., p.7.

¹⁶⁵ JAKOBS, G. La imputación objetiva en el derecho penal. Bogotá, Universidad Externado, 1994. Sin embargo, como lo sostiene el precedente de la Sala: "De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 86 del Código Contencioso Administrativo... No obstante que la norma constitucional hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado objetiva en términos absolutos, puesto que subsisten los diferentes regímenes de imputación de responsabilidad al Estado que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia". Sentencia de 24 de febrero de 2005. Exp.14170.

¹⁶⁶ MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., p.171.

¹⁶⁷ "El principio de proporcionalidad se compone de tres subprincipios: el principio de idoneidad; el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. Estos principios expresan la idea de optimización (...) En tanto que exigencias de optimización, los principios son normas que requieren que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, dadas sus posibilidades normativas y fácticas. Los principios de idoneidad y de necesidad se refieren a la optimización relativa a lo que es fácticamente posible por lo que expresan la idea de optimalidad de Pareto. El tercer subprincipio, el de proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la optimización respecto de las posibilidades



necesario para considerar si cabía la adopción de medidas razonables para prevenir la producción del daño antijurídico, y así se motivara el juicio de imputación. Dicho juicio, en este marco, obedece sin lugar a dudas a un ejercicio de la ponderación¹⁶⁸ que el juez está llamado a aplicar, de tal manera que se aplique como máxima que: "Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro"¹⁶⁹.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional indica que "el núcleo de la imputación no gira en torno a la pregunta acerca de si el hecho era evitable o cognoscible. Primero hay que determinar si el sujeto era competente para desplegar los deberes de seguridad en el tráfico o de protección¹⁷⁰ frente a determinados bienes jurídicos con respecto a ciertos riesgos, para luego contestar si el suceso era evitable y cognoscible¹⁷¹. Ejemplo: un desprevenido transeúnte encuentra súbitamente en la calle un herido en grave peligro (situación de peligro generante del deber) y no le presta ayuda (no realización de la acción esperada);

normativas. Las posibilidades normativas vienen definidas, fundamentalmente, por la concurrencia de otros principios; de modo que el tercer subprincipio podría formularse mediante la siguiente regla: Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro. Esta regla puede denominarse: "ley de la ponderación" (subrayado fuera de texto). ALEXY, Robert. "Teoría del discurso y derechos constitucionales", en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.62.

¹⁶⁸ "La ley de la ponderación pone de manifiesto que la ponderación puede fraccionarse en tres pasos. El primero consiste en establecer el grado de insatisfacción o de detrimento del primer principio; el segundo, consiste en establecer la importancia de la satisfacción del segundo principio, que compete con el primero y, finalmente, el tercer paso consiste en determinar si, por su importancia, la satisfacción del segundo principio justifica la no satisfacción del primero". ALEXY, Robert. "Teoría del discurso y derechos constitucionales", en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.64.

¹⁶⁹ ALEXY, Robert. "Teoría del discurso y derechos constitucionales", en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.62. Sin embargo, se advierte que Habermas ha planteado objeciones a la ponderación: "... la aproximación de la ponderación priva de su poder normativo a los derechos constitucionales. Mediante la ponderación -afirma Habermas- los derechos son degradados a nivel de los objetivos, de las políticas y de los valores; y de este modo pierden la "estricta prioridad" característica de los "puntos de vista normativos". HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*, Trad. William Rehg, Cambridge, 1999, p.259. A lo que agrega: "... no hay criterios racionales para la ponderación: Y porque para ello faltan criterios racionales, la ponderación se efectúa de forma arbitraria o irreflexiva, según estándares y jerarquías a los que está acostumbrado". Para concluir que: "La decisión de un tribunal es en sí misma un juicio de valor que refleja, de manera más o menos adecuada, una forma de vida que se articula en el marco de un orden de valores concreto. Pero este juicio ya no se relaciona con las alternativas de una decisión correcta o incorrecta". HABERMAS, Jürgen. "Reply to Symposium Participants", en ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Los Angeles, Berkeley, 1998, p.430.

¹⁷⁰ Deberes de protección que es "una consecuencia de la obligación general de garantía que deben cumplir las autoridades públicas y se colige claramente de los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que regulan el derecho a disponer de un recurso efectivo en caso de violaciones a los derechos humanos". CASAL H, Jesús María. *Los derechos humanos y su protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*. 2ª ed. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2008, p.31.

¹⁷¹ Cfr. Günther Jakobs. *Regressverbot beim Erfolgsdelikt. Zugleich eine Untersuchung zum Grund der strafrechtlichen Haftung bei Begehung*. ZStW 89 (1977). Págs 1 y ss.



posteriormente fallece por falta de una oportuna intervención médica que el peatón tenía posibilidad de facilitarle trasladándolo a un hospital cercano (capacidad individual de acción). La muerte no le es imputable a pesar de la evitabilidad y el conocimiento. En efecto, si no tiene una posición de garante porque él no ha creado el riesgo para los bienes jurídicos, ni tampoco tiene una obligación institucional de donde surja un deber concreto de evitar el resultado mediante una acción de salvamento, el resultado no le es atribuible. Responde sólo por la omisión de socorro y el fundamento de esa responsabilidad es quebrantar el deber de solidaridad que tiene todo ciudadano"¹⁷².

¹⁷² A lo que se agrega por el mismo precedente: "En la actualidad, un sector importante de la moderna teoría de la imputación objetiva (la nueva escuela de Bonn: Jakobs, Lesch, Pawlik, Müssig, Vehling) estudia el problema desde una perspectiva distinta a la tradicional de Armin Kaufmann: el origen de las posiciones de garante se encuentra en la estructura de la sociedad, en la cual existen dos fundamentos de la responsabilidad, a saber: 1) En la interacción social se reconoce una libertad de configuración del mundo (competencia por organización) que le permite al sujeto poner en peligro los bienes jurídicos ajenos; el ciudadano está facultado para crear riesgos, como la construcción de viviendas a gran escala, la aviación, la exploración nuclear, la explotación minera, el tráfico automotor etc. Sin embargo, la contrapartida a esa libertad es el surgimiento de deberes de seguridad en el tráfico, consistentes en la adopción de medidas especiales para evitar que el peligro creado produzca daños excediendo los límites de lo permitido. Vg. Si alguien abre una zanja frente a su casa, tiene el deber de colocar artefactos que impidan que un transeúnte caiga en ella. Ahora bien, si las medidas de seguridad fracasan y el riesgo se exterioriza amenazando con daños a terceros o el daño se produce – un peatón cae en la zanja- surgen los llamados deberes de salvamento, en los cuales el sujeto que ha creado con su comportamiento peligroso anterior (generalmente antijurídico) un riesgo para los bienes jurídicos, debe revocar el riesgo – prestarle ayuda al peatón y trasladarlo a un hospital si es necesario- (pensamiento de la injerencia). Esos deberes de seguridad en el tráfico, también pueden surgir por asunción de una función de seguridad o de salvamento, como en el caso del salvavidas que se compromete a prestar ayuda a los bañistas en caso de peligro. Los anteriores deberes nacen porque el sujeto ha configurado un peligro para los bienes jurídicos y su fundamento no es la solidaridad sino la creación del riesgo. Son deberes negativos porque su contenido esencial es no perturbar o inmiscuirse en los ámbitos ajenos. Corresponde a la máxima del derecho antiguo de no ocasionar daño a los demás. 2) Pero frente a la libertad de configuración, hay deberes que proceden de instituciones básicas para la estructura social (competencia institucional) y que le son impuestas al ciudadano por su vinculación a ellas. Por ejemplo, las relaciones entre padres e hijos y ciertas relaciones del estado frente a los ciudadanos. Estos deberes se caracterizan, porque el garante institucional tiene la obligación de configurar un mundo en común con alguien, de prestarle ayuda y protegerlo contra los peligros que lo amenacen, sin importar que el riesgo surja de un tercero o de hechos de la naturaleza. Vg. El padre debe evitar que un tercero abuse sexualmente de su hijo menor y si no lo hace, se le imputa el abuso. Los deberes institucionales se estructuran aunque el garante no haya creado el peligro para los bienes jurídicos y se fundamentan en la solidaridad que surge por pertenecer a ciertas instituciones básicas para la sociedad. Se trata de deberes positivos, porque contrario a los negativos en los cuales el garante no debe invadir ámbitos ajenos, en éstos debe protegerlos especialmente contra ciertos riesgos (Cfr. Günther Jakobs. Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Grundlagen und die Zurechnungslehre (studienausgabe). 2 Auflage. Walter de Gruyter. Berlin. New York. 1993. Pags. 796 y ss)". Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001. En la doctrina se afirma que la "posición de garantía" debe modularse: "(...) todos deben procurar que su puño no aterrice violentamente en la cara de su congénere, o que su dedo índice no apriete el gatillo de un arma de fuego cargada apuntada sobre otra persona, etc. Sin embargo, también aparecen sin dificultad algunos fundamentos de posiciones de garantía referidas a supuestos de omisión: quien asume para sí una propiedad, debe procurar que de ésta no emanen riesgos para otras personas. Se trata de los deberes de aseguramiento en el tráfico, deberes que de modo indiscutido forman parte de los elementos de las posiciones de garantía y cuyo panorama abarca desde el deber de aseguramiento de un animal agresivo, pasando por el deber de asegurar las tejas de una casa frente al riesgo de que caigan al suelo hasta llegar al deber de asegurar un carro de combate frente a la posible utilización por personas no capacitadas o al deber de asegurar una central nuclear frente a situaciones críticas". JAKOBS, Günther. Injerencia y dominio del hecho. Dos



En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante¹⁷³.

Dicha formulación no debe suponer, lo que debe remarcar por la Sala, una aplicación absoluta o ilimitada de la teoría de la imputación objetiva que lleve a un desbordamiento de los supuestos que pueden ser objeto de la acción de reparación directa, ni a convertir a la responsabilidad extracontractual del Estado como herramienta de aseguramiento universal¹⁷⁴, teniendo en cuenta que el riesgo, o su creación, no debe llevar a "una responsabilidad objetiva global de la Administración, puesto que no puede considerarse (...) que su actuación [de la administración pública] sea siempre fuente de riesgos especiales"¹⁷⁵, y que además debe obedecer a la cláusula del Estado Social de Derecho¹⁷⁶.

Debe plantearse un juicio de imputación en el que demostrado el daño antijurídico, deba analizarse la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño. En concreto, la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un sólo criterio de imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad

estudios sobre la parte general del derecho penal. 1ª reimp. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p.16.

¹⁷³ Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001.

¹⁷⁴ "La profesora BELADIEZ comparte sin reservas la preocupación por los excesos que desfiguran la institución, admite que con alguna frecuencia se producen <<resultados desproporcionados e injustos>> para la Administración e insiste en advertir que la responsabilidad objetiva no es un seguro universal que cubra todos los daños que se produzcan con ocasión de las múltiples y heterogéneas actividades que la Administración lleva cotidianamente a cabo para satisfacer los intereses generales". LEGUINA VILLA, Jesús. "Prólogo", en BELADIEZ ROJO, Margarita. Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos. Con particular referencia a los daños que ocasiona la ejecución de un contrato administrativo. Madrid, Tecnos, 1997, p.23.

¹⁷⁵ MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., p.204.

¹⁷⁶ "(...) el tema de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido abordado tradicionalmente desde la óptica de las garantías individuales. Se trata de una institución que protege al individuo frente a los daños causados por las Administraciones Públicas como consecuencia de la amplia actividad que éstas desarrollan. Pero, desde la perspectiva de la posición de la Administración, la responsabilidad está en el mismo centro de su concepción constitucional como derivación de la cláusula del Estado social de Derecho; derivación que, en hipótesis extrema, puede conllevar que los límites del sistema resarcitorio público estén condicionados por los propios límites del llamado Estado social de Derecho". MARTÍN REBOLLO, Luis. "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones", ob., cit., p.308.



extracontractual del Estado, sino que cabe hacer el proceso de examinar si procede encuadrar en la falla en el servicio sustentada en la vulneración de deberes normativos¹⁷⁷, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo (probatoriamente) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si encuadra en el riesgo excepcional.

Asimismo, debe considerarse que la responsabilidad extracontractual no puede reducirse a su consideración como herramienta destinada solamente a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo¹⁷⁸ que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa globalmente considerada.

¹⁷⁷ Merkl ya lo señaló: "El hombre jurídicamente puede hacer todo lo que no le sea prohibido expresamente por el derecho; el órgano, en fin de cuentas, el estado, puede hacer solamente aquello que expresamente el derecho le permite, esto es, lo que cae dentro de su competencia. En este aspecto el derecho administrativo se presenta como una suma de preceptos jurídicos que hacen posible que determinadas actividades humanas se atribuyan a los órganos administrativos y, en último extremo, al estado administrador u otros complejos orgánicos, como puntos finales de la atribución. El derecho administrativo no es sólo la *conditio sine qua non*, sino *conditio per quam* de la administración". MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. México, Edinal, 1975, p.211. Para Martín Rebollo: "Un sistema de responsabilidad muy amplio presupone un estándar medio alto de calidad de los servicios. Y si eso no es así en la realidad puede ocurrir que el propio sistema de responsabilidad acabe siendo irreal porque no se aplique con todas sus consecuencias o se diluya en condenas a ojo, sin reglas fijas o casi con el único criterio de que las solicitudes indemnizatorias no «parezcan» excesivamente arbitrarias o desproporcionadas. Aunque, claro está, lo que sea proporcionado o no, en ausencia de referentes externos sobre cómo debe ser y actuar la Administración, acaba siendo también una decisión subjetiva. De ahí la conveniencia de la existencia de parámetros normativos que señalen cuál es el nivel, la pauta o la cota de calidad de los servicios, es decir, el elemento comparativo y de cotejo sobre cómo debe ser la Administración". MARTÍN REBOLLO, Luis. "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones"., ob., cit., p.311.

¹⁷⁸ "En consecuencia, la función de la responsabilidad extracontractual (sic) no puede ser ni única ni primariamente indemnizatoria. Tiene que ser, ante todo, preventiva o disuasoria, o se trataría de una institución socialmente absurda: ineficiente". PANTALEÓN, Fernando. "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)", en AFDUAM, No.4, 2000, p.174. De acuerdo con Martín Rebollo "(...) es que la responsabilidad pública es un tema ambivalente que, a mi juicio, no debe ser enfocado desde el estricto prisma de la dogmática jurídico-privada. Esto es, no debe ser analizado sólo desde la óptica de lo que pudiéramos llamar la justicia conmutativa, aunque tampoco creo que éste sea un instrumento idóneo de justicia distributiva. La responsabilidad es, desde luego, siempre y en primer lugar, un mecanismo de garantía. Pero es también un medio al servicio de una política jurídica. Así lo señala Ch. Eisenmann: el fundamento de la responsabilidad puede ser la reparación del daño, pero su función «remite a la cuestión de los fines perseguidos por el legislador cuando impone una obligación de reparar. En este sentido – concluye– la responsabilidad es un medio al servicio de una política jurídica o legislativa". MARTÍN REBOLLO, Luis. "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración: Un balance y tres reflexiones", en AFDUAM: no.4, 2000, p.307.



7.2.1 Imputación del daño antijurídico en el caso concreto, a la responsabilidad del Municipio de Neiva

En primer lugar, en cuanto a las plazas de mercado, observa la Sala que éstas son consideradas bienes de uso público, de aquellos mencionados en el artículo 674 del Código Civil, según el cual los "bienes de la Unión" son aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público, éstos últimos considerados como aquellos cuyo dominio se halla en cabeza del Estado pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente; dentro de los cuales se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc.

Ahora bien, como bien lo citó el *A quo*, la Corte Constitucional ha sostenido que "Las plazas de mercado son bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio.

También la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido consecuente con tal consideración y, desde ya hace más 60 años, en sentencia de 26 de septiembre de 1940, expuso que "los bienes del Estado son o de uso público o fiscales. Los bienes de uso público lo son por naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normas legales y jurídicas especiales, encaminadas a asegurar cumplida satisfacción en el uso público".

Por su parte, el Consejo de Estado ha hecho dos precisiones, en lo atinente a las plazas de mercado; la primera relacionada con la naturaleza de la actividad y, la segunda, referente a los bienes en los cuales se presta el servicio:

i) La actividad de las plazas es un servicio público

Es incuestionable que la actividad de las plazas de mercado constituye un servicio público del orden municipal, tanto por determinación de la Ley como por reconocimiento jurisprudencial.

Justamente, desde el punto de vista legal, se ha precisado que ello se desprende tanto del numeral 15 del artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal que hoy corresponde al numeral 10º del artículo 93 del



Código de Régimen Municipal, como de los artículos 365 y siguientes de la Constitución Política de 1991.

(...)

ii) Los bienes inmuebles en los cuales se presta el servicio de plaza de mercado son bienes de uso público

Como bien se ha señalado, las plazas de mercado se han entendido como una especie de las plazas enunciadas en los artículos 674 y 1005 del Código Civil, esto es, son bienes de uso público cuando son propiedad del Estado, en especial de los Municipios. De modo que el género es la plaza y la especie es la plaza de mercado, por consiguiente una y otra están revestidas de las características de los bienes de uso público, tales como:

- Que sea del dominio o propiedad del municipio.
- Que exista afectación del mismo al uso público, ya sea formal o de hecho.

Además, las mismas se encuentran cobijadas por los atributos propios de dichos bienes, como son la inembargabilidad, inenajenabilidad e imprescriptibilidad, consagrados en el artículo 63 de la Constitución y en el mencionado artículo 674.

Igualmente, se ha sostenido que para que una plaza de mercado pueda considerarse como bien de uso público, debe estar destinada a la realización de actividades de expendio o venta de víveres o productos de primera necesidad, según se deduce de los artículos 1º y 2º del Decreto No. 929 del 11 de mayo de 1943, y de la interpretación que ha realizado del mismo la Corte Constitucional en diferentes providencia, en especial en el proceso No. T - 238 de 1993.

La forma de institucionalizar un bien como de uso público depende de dos eventos: a) si es natural, como los ríos o las playas, o b) si es artificial, precisamente, como las plazas de mercado, sobre todo cuando se presta el servicio en recintos cerrados o edificios. En este evento, esto es, en el caso de bienes artificiales, que es el que interesa en el sub lite, se tiene que para que adquiera la categoría de bien de uso público, se requiere su afectación al uso público, la cual consiste en la manifestación de voluntad del Estado, a través de la autoridad competente, por medio de la cual incorpora al uso o goce de la comunidad.

Esa declaración de voluntad puede presentarse de manera formal, es decir, a través de un acto jurídico, o de hechos o comportamientos que indiquen de manera inequívoca la decisión de consagrar el bien de uso público, verbigracia la inauguración de una obra y darla como abierta al público.

Así, la adscripción de un bien a la prestación de un servicio público no determina por sí misma su calidad de bien de uso público, toda vez que esta última se encuentra ligada fundamentalmente al uso del bien por parte de todos los habitantes de un territorio.

Al respecto, se tiene que si bien otros regímenes jurídicos como el Francés reconocen el carácter de bienes de uso público aquellos afectados a un servicio público, también lo es que en Colombia el legislador adoptó el criterio



romano¹⁷⁹, en el sentido de calificar el dominio público por el hecho de la utilización a que están destinados los bienes. Es así como la plurimencionada disposición – artículo 674 - dispone que “se llaman bienes de aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, **plazas**, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o bienes públicos del Territorio”.

Entonces, la calidad de bien de uso público depende de dos factores: a) que sean construidos en terrenos pertenecientes a una entidad de derecho público y b) que sean destinados al uso común de los habitantes.”¹⁸⁰

Así las cosas, también debe preverse que “[e]l carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas. La primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad”, lo cual nos lleva a concluir que sí existe en cabeza del municipio de Neiva la obligación de garantizar los derechos de quienes concurren al uso de las plazas de mercado, bien sea en condición de comerciantes - expendedores o en condición de consumidores - compradores.

En el mismo sentido, la Corporación ha señalado que de los artículos 63¹⁸¹, 82¹⁸², de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público, los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están afectados al uso común¹⁸³.

Ahora bien, en lo que respecta concretamente a las plazas de mercado donde los demandantes desarrollaban su actividad comercial y laboral a título de arrendatarios o adjudicatarios, la Sala encontró acreditado que estas venían influenciando de

¹⁷⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 25 de enero de 1996. Exp. 3944. Consejero Ponente: Dr. Ernesto Rafael Ariza.

¹⁸⁰ Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia de 14 de octubre de 2010, Rad. **50001-23-31-000-2005-00055-01(AP)**, M.P. **Marco Antonio Velilla Moreno**.

¹⁸¹ Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

¹⁸² Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

¹⁸³ Sentencia *ibidem*.



manera negativa la problemática de salubridad, seguridad, medio ambiente y organización que presentaba la ciudad de Neiva.

En atención a lo anterior, la Sala también advierte que se presentaron diferentes reacciones de la administración municipal en torno a ésta problemática. Es así que en agosto de 1995 la administración municipal constituyó la sociedad anónima y de economía mixta "MERCANEIVA", de cuyo objeto social se resaltan la proyección, promoción, creación, puesta en funcionamiento y administración de plazas de mercado, para contribuir a la solución del problema de mercado y comercialización de elementos en Neiva.

Por su parte, el Concejo de Neiva profirió el Acuerdo 036 de 1996 que autorizó al alcalde municipal para suprimir, liquidar o transformar a Empresas Públicas de Neiva, esto es, a la sociedad propietaria de una de las plazas (Plaza Central) y administradora de la otra (Plaza Satélite del Norte – propiedad de IDEMA).

La alcaldía de Neiva profirió la Resolución 492 de 1996 que cambió la destinación del uso del suelo donde funcionaba la Plaza Satélite del Norte, destinándolo únicamente al desarrollo de proyectos de vivienda unifamiliar y multifamiliar, aunque, bajo la condición de "*no desplegar dicho proyecto hasta tanto no se desarrolle el proyecto MERCANEIVA*".

Y, finalmente, mediante otro pronunciamiento del Concejo Municipal, se profirió el Acuerdo 011 de 1997, modificadorio del Acuerdo 050 de 1991, en los cuales se varió el uso del suelo donde se encontraba ubicada la Plaza Central. El Acuerdo 050 de 1991, lo destinó para la construcción de un proyecto de uso comercial, y el Acuerdo 011 de 1997 lo modificó en el sentido de destinarlo a la ejecución de un bien o bienes de uso público. Éste también condicionado a la construcción en su totalidad de la plaza de mercado minorista, la cual, según el material probatorio obrante en el plenario se corresponde con la denominada MERCANEIVA.

Fue de esta manera que las zonas donde se encontraban ubicadas las plazas de mercado Central y Satélite del Norte cambiaron su destinación, se resalta, siempre condicionadas a la existencia de otro lugar donde los comerciantes que allí desarrollaban su labor fueran reubicados y, a su vez, la administración pudiera garantizar la prestación del servicio público de mercado a la comunidad.



Sobre las medidas así adoptada, prevé la Sala que el artículo 313 numeral 7º de la Constitución Nacional faculta a los Concejos Municipales para reglamentar el uso del suelo dentro de los límites legales y el Decreto 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, determinó que la administración de los intereses del municipio está a cargo del Concejo¹⁸⁴ e incluyó dentro de las atribuciones de los Concejos Municipales, acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución y las leyes¹⁸⁵.

Por otro lado, el mismo Régimen Municipal dispuso que el alcalde fuera el Jefe de la Administración Pública en el Municipio y el ejecutor de los acuerdos del Concejo, para lo cual cuenta con la dirección de la acción administrativa¹⁸⁶ y tiene entre sus atribuciones, entre otras, el cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y los decretos que estén en vigor; presentar al Concejo los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del Municipio; sancionar u objetar los acuerdos expedidos por el Concejo y publicarlos en debida forma; inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio, para que marchen con regularidad e imponer multas, o arresto hasta de seis (6) días, a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que le falten al debido respecto¹⁸⁷.

Y, Finalmente el Régimen Municipal dispuso que la administración y disposición de bienes inmuebles municipales, incluyendo los ejidos, está sujeta a las normas que dicten los Concejos Municipales¹⁸⁸, por supuesto, con remembranza, de que la sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos del Concejo corresponde al Alcalde municipal¹⁸⁹.

Así las cosas es clara la responsabilidad de la administración municipal en lo que respecta a las plazas de mercado, especialmente por su participación en las decisiones que adopta el Concejo Municipal frente a los planes de ordenamiento

¹⁸⁴ Artículo 94 Decreto 1333 de 1986.

¹⁸⁵ Artículo 93 numeral 8o. decreto 1333 de 1986.

¹⁸⁶ Artículo 130 del Decreto 1333 de 1986.

¹⁸⁷ Artículo 132 del Decreto 1333 de 1986.

¹⁸⁸ Artículo 167 del Decreto 1333 de 1986.

¹⁸⁹ Artículo 133 del Decreto 1333 de 1986.



territorial, disposición de predios y uso del suelo, y en atención a su condición de ejecutor de los acuerdos, todo lo cual, como claramente lo disponen la Constitución Nacional y el Régimen Municipal, debe consultar el interés general, pero, asimismo debe consultar derechos de particulares y la prevención de daños antijurídicos como los que aquí se discuten.

Ahora bien, no puede perderse de vista que la revisión de la actuación administrativa no debe efectuarse desde un punto de vista meramente formal sino que debe ir más allá y abarcar los aspectos finalística que rodearon las decisiones del Concejo y la Administración Municipal, los cuales no son otros que preservar el orden social y ambiental de la ciudad de Neiva y garantizar el ejercicio de los derechos de la comunidad y de los particulares que se beneficiaban del servicio ofrecido por las plazas de mercado.

Y, debe igualmente preverse que el alcalde municipal actúa como director de la satisfacción del interés general o comunitario, en razón a lo cual contaba con la facultad de intervenir e, incluso, sancionar las actuaciones de los particulares que él mismo había instituido para cumplir con el cometido administrativo de reubicación de las plazas de mercado o adelantar acciones efectivas que coaccionaran el cumplimiento de las finalidades fijadas en los acuerdos, decretos y resoluciones municipales.

En el caso concreto quedó plenamente acreditado que la ejecución de las soluciones ofrecidas por la administración municipal a la ciudadanía neivana, no fue eficiente ni eficaz, por el contrario, debido a la falta de estudios técnicos, jurídicos y económicos en los proyectos y actuaciones realizadas, y a la falta de cumplimiento, por parte de la alcaldía, de sus obligaciones reglamentarias y de los compromisos adquiridos con la comunidad, los desarrollos de la administración trajeron mayor desorden y lesionaron el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral de quienes desde vieja data desempeñaban una actividad productiva como comerciantes en las plazas de mercado. Como pasa a explicarse:

Al respecto, de los hechos probados la Sala concluye, en primer lugar, que la entrega de la plaza de mercado minorista de la ciudad de Neiva, denominada MERCANEIVA y en la cual tendrían cabida todos los distribuidores de las plazas de



mercado existentes, se encontraba programada para el mes de diciembre de 1997, mes en el cual se realizaría la reubicación de los comerciantes.

Asimismo, se acreditó que desde julio de 1997 el IDEMA – propietario de la Plaza Satélite del Norte había celebrado con la sociedad también denominada MERCANEIVA (constructora de la plaza de mercado minorista - MERCANEIVA) un convenio interadministrativo en el cual la autorizaba para demoler las instalaciones de dicho centro de mercado.

En cuanto a la plaza Central, observa la Sala que el derecho real de dominio sobre dicho bien, el cual se encontraba en cabeza de Empresas Públicas de Neiva, debía cederse al municipio de Neiva, en cumplimiento del Decreto 286 de 1997.

Ahora bien, MERCANEIVA no desarrolló la construcción de la plaza de mercado minorista directamente sino que, para el efecto, previa convocatoria pública, se asoció con la Unión Temporal E.C.A.C. Ltda y en agosto de 1997, constituyó la sociedad de economía mixta denominada MERCASUR LTDA.

Adicionalmente, en el plenario se acreditó que la administración pública, por medio de la Secretaria de Salud Municipal, efectuó visitas de inspección higiénico sanitarias a las plazas de mercado Central (10 de septiembre de 1997) y Satélite del Norte (5 de noviembre de 1997), en las cuales encontró que dichos establecimientos no reunían los requisitos higiénico sanitarios contemplados en la Ley 9 de 1979 y el Decreto 2333 de 1982, consecuencia de lo cual formuló diferentes recomendaciones y realizó una segunda inspección en cada una de las plazas (10 de noviembre de 1997 y 24 de noviembre de 1997, respectivamente) en la cual verificó que *"no se han dado cumplimiento a las recomendaciones impartidas por la Secretaria de Salud Municipal"*.

So pretexto de la situación antes descrita, la alcaldía municipal profirió las resoluciones 618 y 619 del 24 de diciembre de 1997, por medio de las cuales ordenó la clausura temporal y total de las plazas Central y Satélite del Norte (respectivamente), medida ésta cuya duración se prolongaría hasta que se establecieran las condiciones óptimas de sanidad, previstas en Ley 9 de 1979 y el Decreto 2333 de 1982. Pero ello no ocurrió así, ya que las plazas de mercado fueron demolidas y los inquilinos que allí ejercían su oficio se vieron arbitrariamente



desprovistos de aquel lugar y obligados a reubicarse en la nueva plaza de mercado minorista MERCANEIVA cuya obra aún no se encontraba totalmente terminada ni en funcionamiento.

Entonces, en diferentes irregularidades incurrió la administración municipal en esta instancia, la primera de ellas, con la demolición configuró el incumplimiento de los acuerdos municipales y de su propio acto administrativo, pues nótese que las resoluciones que clausuran las plazas de mercado contemplaban una medida temporal, que sólo se prolongaría hasta que se establecieran las condiciones adecuadas de sanidad. Y pública, social y políticamente el alcalde municipal había adquirido el compromiso de no demoler ni permitir la demolición de las edificaciones, hasta tanto no estuviera totalmente terminada la construcción de la central minorista MERCANEIVA, como también lo mandaba el Acuerdo No. 011 de 1997.

Pero, se itera, la administración no cumplió con este deber sino que permitió la demolición y consecuente reubicación de los comerciantes en MERCANEIVA / MERCASUR sin que ésta estuviera completamente terminada, situación que lejos de solucionar los problemas higiénico sanitarios los incrementó, así como acrecentó los problemas sociales, tales como el desempleo y la venta ambulante e informal.

Entonces, la administración que se encuentra obligada a ofrecer soluciones efectivas a los problemas de la comunidad, lo agravó. En primer lugar porque ordenó el cierre temporal y total de las plazas con la finalidad oculta de demolerlas, de manera que las medidas se ejecutaron con claro incumplimiento de las condiciones establecidas para su realización.

Al respecto, en el acápite de hechos probados pudo observarse que tanto los inquilinos de las plazas, como la personería municipal, la defensoría, el mismo Concejo Municipal y la opinión pública en general, advirtieron a la administración municipal de la imposibilidad de demoler las edificaciones de las plazas de mercado hasta que la construcción de MERCANEIVA – MERCASUR no se encontrara completamente terminada y en condiciones de habitabilidad y funcionalidad, de manera que se garantizara a sus inquilinos la reubicación de sus puestos de venta, e incluso se solicitó la revisión de las condiciones de reubicación de manera que ésta población no se viera afectada, todo lo cual fue abiertamente desconocido por la alcaldía municipal.



A la sazón, la administración desconoció lo dispuesto por el parágrafo del artículo 42, literal c del Acuerdo 050 de 1991, modificado por el Acuerdo 011 de 1997, emanados del Concejo Municipal, según el cual ***“La obra u obras contemplada en éste Artículo, no se podrán acometer hasta tanto no se haya construido en su totalidad, puesto al servicio la Plaza Minorista y solucionada la reubicación de la totalidad de los inquilinos de la Plaza de Mercado Central”***.

En atención a lo anterior, la Sala recuerda los argumentos expuestos por la Honorable Corte Constitucional en el pronunciamiento que tuvo lugar como consecuencia del desalojo de la Plaza San Pedro de la ciudad de Neiva, efectuado por la alcaldía municipal en cumplimiento del mismo artículo 42 del Acuerdo No. 50 de 1991, en cuya oportunidad sostuvo que *“el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares”*¹⁹⁰ e invocando un pronunciamiento anterior reiteró que *“(…) el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores”*¹⁹¹

Al respecto sostuvo:

“En conclusión, la prevalencia de la obligación del Estado de recuperar el espacio público sobre intereses particulares, no lo exonera del deber de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resulten afectados con tales decisiones. Políticas que deben ser eficaces y oportunas.

*Las autoridades tendrán que hacer lo que esté a su alcance para lograr ubicar a los vendedores a quienes con anterioridad se le había permitido ocupar parte del espacio público, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin el temor a ser desalojados, donde puedan ofrecer sus mercancías con las mínimas garantías de higiene y seguridad y donde no causen perjuicios a la comunidad en general”*¹⁹².

De manera que en esta oportunidad el Tribunal Constitucional fue claro en señalar que si bien prevalece la obligación del Estado de recuperar el espacio público, ello no lo exonera de proteger los intereses de los particulares:

¹⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia de tutela 372 de 3 de septiembre de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía.

¹⁹¹ Sentencia citada

¹⁹² Sentencia citada



*"El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores (...). Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores (...) titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores (...) de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna."*¹⁹³

Entonces, en esta oportunidad la Corte Constitucional, aunque encontró que las autoridades del municipio de Neiva se han preocupado por dar una solución a problemas sociales como los derivados de la ubicación de las plazas de mercado dentro de la ciudad (Centro y Norte), que hicieron necesario variar el uso del suelo en estos lugares, lo cierto es que, *"el desalojo de las personas y de sus bienes sin que se les asignara algún sitio para seguir ejerciendo su labor (...) constituye, a juicio de la Sala, un desconocimiento por parte de las autoridades del derecho al trabajo de los vendedores y a realizarlo en condiciones dignas y justas"*¹⁹⁴, por lo que consideró que la conducta de la administración municipal:

*"(...) vulneró el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador, por cuanto la administración municipal de Neiva, (...) decidió que en un término perentorio, no acorde con la realidad, se desocupara la zona, para lo cual se dictó un decreto en el que se establecían sitios de reubicación. Solución que nunca se concretó. Esta actitud de la administración, causó perjuicios a los vendedores, toda vez que su desalojo les produjo el cese inmediato y total de su actividad."*¹⁹⁵

Así las cosas, es claro para la Sala que cada uno de los demandantes legitimados en la causa, ocupaba un puesto dentro de las plazas de mercado demolidas, en ejercicio de un título legítimo otorgado mediante contrato de adjudicación para el desarrollo de su actividad comercial y de su derecho fundamental al trabajo, del cual dependía la subsistencia de sus familias, situación ésta que, de una parte, otorgaba a los comerciantes el derecho a ser reubicados en un lugar donde desempañaran su labor en condiciones dignas y justas, y que a su vez, impone a la administración el deber constitucional de diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de

¹⁹³ Sentencia citada

¹⁹⁴ Sentencia citada

¹⁹⁵ Sentencia citada



reubicación para aquellos particulares que se vieron afectados con sus decisiones, operaciones y hechos administrativos.

Sobre este punto debe igualmente preverse que la Corte Constitucional, en ejercicio de su función integradora de la Constitución Nacional y guardadora de los derechos fundamentales de los administrados, ha reconocido que el derecho al trabajo no comporta una facultad de exigir del Estado la provisión de un cargo o empleo, pero ello no obsta para que la administración al llevar a cabo un proceso de recuperación y mejoramiento del espacio público desconozca las expectativas económicas y sociales de los vendedores que tienen su negocio comercial como fuente exclusiva de ingresos y sustento su núcleo familiar.

“La reubicación o reasignación de puestos de venta en las plazas de mercado sin el respeto a un debido proceso que otorgue igualdad de oportunidades a todos los interesados vulnera directamente el artículo 13 de la Constitución e indirectamente el principio fundamental de estabilidad en el empleo (CP art. 53), el cual hace parte del núcleo esencial del derecho al trabajo”¹⁹⁶.

Asimismo, en reciente pronunciamiento la Corte Constitucional reiteró que *“el derecho al trabajo y al mínimo vital constituyen un límite al deber estatal de recuperación del espacio público”¹⁹⁷*, de manera que las políticas que en este sentido adoptó la administración pública debían corresponderse con el ejercicio de tales derechos, así como honrar la confianza legítima de los administrados en la administración. En este sentido sostuvo:

“El artículo 82 de la Constitución Política pone en cabeza del Estado el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular [...]”. Ese deber está fundamentado en el derecho de todos los ciudadanos a acceder libremente y en condiciones de igualdad a los bienes de uso público, sin que al respecto pueda prevalecer el interés de una persona sobre el de la comunidad. (...) Sin embargo, el deber estatal de protección y conservación del espacio público no es absoluto. Su ejercicio tiene límites consagrados en la Constitución, principalmente en los postulados de la confianza legítima, el trabajo y el mínimo vital. (...), cualquier política tendiente a recuperar dichos espacios, que suponga una afectación al goce efectivo de sus derechos, debe adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos fundamentales consagrados en la Carta, especialmente aquellos dirigidos a proteger a las personas en situación de vulnerabilidad con ocasión de su

¹⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia de tutela 238 de 23 de junio de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia de Tutela 481 de 9 de julio de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico¹⁹⁹.

Con esta lógica, es entendible que del principio general de buena fe emanen diferentes reglas o sub-principios, íntimamente relacionados entre sí pero con identidad propia, dentro de los cuales se encuentran la confianza legítima y el deber por el acto propio (venire contra factum proprium).

Ahora bien, en el caso concreto la Sala encontró acreditado que la administración municipal de Neiva, debía velar por el adecuado uso del suelo, la organización y embellecimiento urbano de la ciudad, la prestación del servicio público de las plazas de mercado y el correcto funcionamiento higiénico sanitario de estos establecimientos, en cuyo cumplimiento adoptó diferentes políticas oficiales, entre ellas, la modificación del uso del suelo, la planeación de proyectos de obra pública consistentes en la demolición de las plazas de mercado ubicadas en el Centro y el Norte de la ciudad y la construcción de un nuevo centro de mercado minorista donde se reubicaría la actividad de las plazas demolidas, para lo cual, la misma

¹⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia de tutela 180 de 16 de marzo de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰⁰ Artículo 2º constitucional.

²⁰¹ Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad 131 de 19 de febrero de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



contexto socio-económico, y los postulados que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo existencial.

(...) Se ha establecido, en términos generales, que (i) las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante (...) en perjuicio de su confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital, (ii) lo que supone crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que además integre alternativas de reubicación adecuadas¹⁹⁸."

Así las cosas, la actividad desplegada por la administración municipal de Neiva debió evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en las condiciones de tiempo modo y lugar en que se adelantaron, bajo interrogantes que permitieran dilucidar: i) Si necesariamente debía llevarse a cabo la demolición en el momento y condiciones en que se efectuó; ii) Si la búsqueda del embellecimiento y mejorara la zona urbana de Neiva vulneró o no derechos particulares y, en especial, su núcleo esencial, tales como el derecho al trabajo – derecho a la estabilidad laboral y al mínimo vital; iii) Si las condiciones ofrecidas por la nueva plaza eran óptimas para garantizar el ejercicio de la actividad comercial; iv) Si la medida aplicada obedecía a los principios constitucionales de buena fe, confianza legítima, dignidad humana e igualdad y v) si las medidas adoptadas obedecían a criterios de razonabilidad y proporcionalidad o por el contrario, en las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se dieron, hacían nugatorios los derechos de los afectados.

En síntesis, la Sala encuentra que la actividad administrativa desplegada para el desarrollo de los planes de modificación de uso del suelo, embellecimiento de la ciudad y construcción y puesta en funcionamiento de un único centro de mercado minorista en la ciudad de Neiva, se adelantó con desconocimiento del principio de buena fe y de las reglas que de él emanan, concretamente, de la confianza legítima y del *venire contra factum proprium*, así como de los principios de dignidad humana e igualdad de una población que en razón a su condición económica se encontraba en estado de vulnerabilidad y, finalmente, vulneró la libertad económica de los demandantes, en cuanto a que estos se desempeñaban como pequeños comerciantes y ejercían una actividad económica libre.

Buena fe, confianza legítima y *venire contra factum proprium*

¹⁹⁸ Sentencia citada.



Con relación al principio de buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano¹⁹⁹.

Este principio se ha entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada y a él deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas, de tal forma que estas resulten congruentes con el comportamiento leal, fiel y honesto que le es exigible a la administración y a los particulares, pero que adquiere un grado mayor de exigencia en tratándose de la autoridad pública, en razón a su poder, posición dominante y garante de las finalidades del Estado y de los derechos de los particulares²⁰⁰, de manera que la buena fe debe orientar *“el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”*²⁰¹.

Con esta lógica, es entendible que del principio general de buena fe emanen diferentes reglas o sub-principios, íntimamente relacionados entre sí pero con identidad propia, dentro de los cuales se encuentran la confianza legítima y respeto por el acto propio (*venire contra factum proprium*).

Ahora bien, en el caso concreto la Sala encontró acreditado que la administración municipal de Neiva, debía velar por el adecuado uso del suelo, la organización y embellecimiento urbano de la ciudad, la prestación del servicio público de las plazas de mercado y el correcto funcionamiento higiénico sanitario de estos establecimientos, en cuyo cumplimiento adoptó diferentes políticas oficiales, entre ellas, la modificación del uso del suelo, la planeación de proyectos de obra pública consistentes en la demolición de las plazas de mercado ubicadas en el Centro y el Norte de la ciudad y la construcción de un nuevo centro de mercado minorista donde se reubicaría la actividad de las plazas demolidas, para lo cual, la misma

¹⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia de tutela 180 de 16 de marzo de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰⁰ Artículo 2º constitucional.

²⁰¹ Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad 131 de 19 de febrero de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández



administración municipal concertó la constitución de dos sociedades comerciales que se encargarían de ejecutar estos planes de mejora urbana.

En reacción a la actividad administrativa antes descrita, la comunidad, los comerciantes que ejercían su labor en las plazas de mercado Central y del Norte, la personaría, la defensoría, la procuraduría y la opinión pública en general, solicitaron a los correspondientes alcaldes, la no demolición de las plazas de mercado hasta tanto no estuviera completamente terminado y en condiciones de funcionabilidad el nuevo centro de mercado minorista MERCANEIVA – MERCASUR, como lo exigía el parágrafo del artículo 42 del Acuerdo 050 de 1991, modificado por el Acuerdo 11 de 1997. Asimismo, solicitaron al alcalde de Neiva que velara porque las condiciones de venta de los puestos y locales que allí se ofrecían estuvieran al alcance de los inquilinos.

Entonces, como puede observarse en el acápite de hechos probados, fue así que la administración municipal, en repetidas ocasiones, oficialmente se comprometió a no demoler las plazas de mercado hasta tanto no estuviera completamente terminado y en condiciones de funcionabilidad el nuevo centro de mercado minorista MERCANEIVA – MERCASUR, como correspondía en cumplimiento del parágrafo del artículo 42 del Acuerdo 050 de 1991, modificado por el Acuerdo 11 de 1997, y a proveer a los comerciantes – inquilinos de las plazas objeto de demolición, de las mejores condiciones para adquirir los locales y puestos que se ofrecían en MERCANEIVA – MERCASUR y así garantizar su efectiva reubicación en la nueva plaza y el debido respeto a los derechos e intereses de los que asistían por el hecho de haber ejercido su actividad económica durante un largo periodo de tiempo en las plazas cuya administración ahora se encontraba en cabeza de la alcaldía municipal.

Claramente esta situación generó en los comerciantes de las plazas Central y Satélite del Norte la perspectiva legítima en que serían beneficiarios de la adjudicación de puestos para continuar la venta de sus productos, el ejercicio de su derecho al trabajo y la continuidad en su actividad productiva, en mejores condiciones económicas e higiénicas, aspectos que no se cumplieron tal como se ha dejado reseñado, siendo sorprendidos los ahora actores por la administración con actuaciones totalmente yuxtapuestas a tales expectativas creadas, pues, al fin de cuantas fueron desalojados de las plazas de mercado cuando aún MERCANEIVA-MERCASUR no se encontraba terminada y trasladados junto con



sus mercancías a un lado de la obra que se encontraba inconclusa y sin servicio. Y, sus galerías de origen fueron arbitrariamente demolidas, en lugar de mejorarlas mientras se culminaba la obra nueva, no garantizándoles la continuidad en sus labores para que no perdieran los actores su productividad, en claro detrimento de sus intereses económicos y de sus derechos al trabajo, a la estabilidad laboral y al mínimo vital propio y de sus familias.

Fue de esta manera que la administración municipal desconoció el principio de la confianza legítima²⁰², sobre el cual se ha pronunciado la Honorable Corte Constitucional en los siguientes términos²⁰³

“Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1º y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio²⁰⁴ y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Al respecto la Corte ha dicho:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se

²⁰² Al respecto pueden consultarse: González Pérez Jesús. “El principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo.” Editorial Civitas. Madrid. 1983; García Macho Ricardo, Artículo “Contenido y límites del principio de la Confianza legítima publicado en “Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi” .Editorial Civitas, Madrid. 1989; Dromi José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1983. García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Civitas. Madrid.

²⁰³ Sentencia SU-360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁰⁴ Ver sentencia T-295/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



*encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política*²⁰⁵

Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideren convenientes para la sociedad. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.

*Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa "ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general"*²⁰⁶

*Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que "así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas"*²⁰⁷

Ahora bien, también con su actuar la administración municipal desconoció el principio que le impone "no ir en contra de sus propios actos" pues el mismo alcalde municipal se comprometió oficial y públicamente a dar pleno cumplimiento al párrafo del artículo 42 del Acuerdo 50 de 1991, modificado por el Acuerdo 11 de 1997, además, porque era su deber reglamentario y funcional cumplir con esta norma. Y, adicionalmente, las resoluciones por medio de las cuales la Alcaldía de Neiva ordenó el cierre "temporal" y total de las plazas Central y Satélite del Norte, claramente definieron una medida "temporal" que tendría "duración hasta tanto se

²⁰⁵ Sentencia C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este tema también pueden consultarse las sentencias T-398 de 1997, T-576 de 1998 y SU-260 de 1998.

²⁰⁶ Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

²⁰⁷ *Ibidem*.



establezcan las condiciones óptimas de sanidad", de manera que la voluntad expresada de la administración no era la demolición de las plazas sino su adecuación a las normas sanitarias.

Al respecto, debe observarse que el principio de la buena fe implica un deber de comportamiento que incorpora el respeto al acto propio, el cual inadmite un comportamiento que pese a su licitud resulta contradictorio con la primera conducta realizada. Por ello no se puede ir contra los actos propios.

Se trata entonces, de una limitación al ejercicio de derechos que podrían ser ejercidos lícitamente pero, en las circunstancias concretas del caso resultan una extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De esta manera, el Consejo de Estado ha sostenido que la doctrina de los actos propios "consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever"²⁰⁸ y mediante cita de la jurisprudencia española sostuvo:

"La buena fe que debè presidir el tráfico jurídico en general y la seriedad del procedimiento administrativo, imponen que la doctrina de los actos propios obliga al demandante a aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de sus propios actos voluntarios y perfectos jurídicamente hablando, ya que aquella declaración de voluntad contiene un designio de alcance jurídico indudable, manifestado explícitamente, tal como se desprende del texto literal de la declaración, por lo que no es dable al actor desconocer, ahora, el efecto jurídico que se desprende de aquel acto: y que, conforme con la doctrina sentada en sentencias de esta jurisdicción, como las del Tribunal Supremo de 5 de julio, 14 de noviembre y 17 de diciembre de 1963, y 19 de diciembre de 1964, no puede prosperar el recurso, cuando el recurrente se produce contra sus propios actos" (Sentencia de 22 de abril de 1967. Principio general de la buena fe en el derecho administrativo, Editorial Civitas, Jesús González Pérez, pág. 117 y ss)".

Por su parte, la Corte constitucional ha señalado:

La administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción.

13. El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el "venire contra factum proprium", según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada,

²⁰⁸ Consejo de Estado, sentencia de 13 de agosto de 1992, M.P. Julio Cesar Uribe.



do cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa irrogar que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea o está basada en razones similares. Este es el caso, cuando la administración, luego de conceder una licencia de funcionamiento a una persona para el ejercicio de una determinada actividad, luego, sin justificación objetiva y razonable, procede a suspender o revocar dicha autorización, con el quebrantamiento consecuente de la confianza legítima y la prohibición de "venir contra los propios actos"²⁰⁹.

Así las cosas, la Sala considera que la administración municipal de Neiva, con su actuar contravino sus propias decisiones, en desmedro de intereses particulares.

Dignidad humana e igualdad de una población en estado de vulnerabilidad en razón a su condición económica

Ahora bien, sobre los particulares que se vieron directamente afectados con las políticas adoptadas por la administración municipal, llama la atención de la Sala su especial situación de vulnerabilidad y debilidad derivada de sus condiciones socio-económicas, pues es un hecho públicamente conocido que las plazas de mercado constituyen "un sistema de intercambio de productos de primera necesidad entre campesinos, productores y usuarios o consumidores"²¹⁰ y que quienes confluyen en calidad de vendedores son en su mayoría personas que pertenecen a los sectores más pobres de la población.

Al respecto, aunque en el caso de autos se trata de comerciantes que ejercían su labor en puestos fijos dentro de cada una de las plazas y bajo la modalidad del contrato de adjudicación o arrendamiento, puede la Sala acudir a los prescrito por la Corte Constitucional en atención a los vendedores ambulantes y la protección del espacio público, casos en los cuales ha señalado:

"La especial protección de las personas que se dedican a las ventas ambulantes obedece principalmente a que se encuentran "en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica(...)", lo que implica para el Estado el deber de ejecutar políticas públicas que disminuyan el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público".

²⁰⁹ Corte Constitucional, sentencia de tutela 295 de 4 de mayo de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, En reiteración de la sentencia T475 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²¹⁰ Corte Constitucional, sentencia de tutela 238 de 23 de junio de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. (antes citada)



Requisitos
Política Pública

Los requisitos mínimos que debe cumplir toda política pública de recuperación del espacio público deben ser los siguientes: "(i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas (...) de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición". En ese orden de ideas, las personas que se dedican al comercio (...) no pueden ser privadas de sus medios de subsistencia, sin que las autoridades les ofrezcan mecanismos adicionales por medio de los cuales puedan satisfacer sus necesidades en forma efectiva y con esto, sus derechos fundamentales como la vida, la dignidad, el mínimo vital, la igualdad, el trabajo, entre otros²¹¹.

En el caso de autos la Sala encuentra que las medidas tomadas por la administración municipal, pretendiendo subsanar deficientes condiciones sanitarias que afectaban la salubridad de los usuarios de las plazas de mercado, las agravó porque de un lado cerró los lugares donde los demandantes desarrollaban su trabajo o actividad económica, sin tener garantizado un sitio adecuado para su continuación, y de otro lado, al no hallarse la nueva plaza en condiciones aptas para la venta de productos minoristas no se logró el fin que se quería y, por el contrario, empeoraron las condiciones sanitarias y se afectó el trabajo de los inquilinos demandantes, disminuyendo sus ingresos o dejando de percibirlos, violándose con tales actos y hechos administrativos sus derechos y garantías constitucionales.

Entonces, la Sala considera que la administración municipal se encontraba en el deber legal y social de mitigar el impacto que sus medidas de embellecimiento urbano de la ciudad generaron en una parte vulnerable de la población neivana, sobre lo cual también es dable acudir a los señalamientos que la Corte Constitucional ha dejado plasmados:

"En desarrollo del deber de las autoridades de luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, especialmente de aquellas que están en situación de precariedad económica, existe la obligación de diseñar y ejecutar las políticas públicas que permitan alcanzar una igualdad real y efectiva. Sin embargo, como se dijo anteriormente, estas medidas no pueden ser regresivas ni pueden agravar más la situación de marginación de la población más vulnerable. Lo anterior no significa que al Estado, le esté prohibido adoptar medidas que tengan impactos negativos sobre grupos de especial protección constitucional, sino que cuando con

²¹¹ Corte Constitucional, sentencia de Tutela 386 de 28 de junio de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.



una actuación, política o programa genere tales efectos, se debe asegurar que, en primer lugar, las mismas estén sometidas a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y, en segundo lugar, que estén acompañadas de otras medidas que contrarresten los impactos negativos.²¹²

Sobre este punto también debe preverse que sólo así se logran materializar las condiciones de vida digna que el Estado Social pregona para sus habitantes y que se constituyen como un mandato constitucional y un deber positivo o un principio de acción:

“Al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. La dignidad, como es sabido, equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano.

Desarrollando los conceptos anteriores, la jurisprudencia constitucional en torno del derecho a la vida ha hecho énfasis en que éste no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones de vida correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano. Ha tratado entonces del derecho a la vida digna, y se ha referido al sustrato mínimo de condiciones materiales de existencia, acordes con el merecimiento humano, llamándolo mínimo vital de subsistencia²¹³.

Vulneración de la libertad económica de los demandantes, en cuanto a que estos se desempeñaban como pequeños comerciantes y ejercían una actividad económica libre.

El modelo de Estado Social de Derecho trae aparejado un nuevo esquema económico que no es otro que el de economía social de mercado, previsto en los artículos 332 y siguientes²¹⁴ y, partiendo de la base de que la libertad de empresa, es el motor del desarrollo social, garantiza la iniciativa y participación de los asociados en la vida económica y le impone al Estado, como fin esencial, lograr la participación de todos en ella²¹⁵.

²¹² Sentencia antes citada.

²¹³ Sentencia SU-062 de 1999. M.P Dr. Vladimiro Naranajo Mesa.

²¹⁴ Es el texto fundamental que sienta los principios superiores que orientan y fundan la posición del Estado en relación con la economía y los derechos de los asociados en este mismo ámbito. O la Corte Constitucional en sentencia C-865/2004 la define como: "...las normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad material productiva, señalando los fundamentos esenciales que deberán tener en cuenta los operadores económicos..."

²¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad, número 263, de Abril 6 de 2011, expediente D-8270.



La Corte Constitucional ha expresado que la Economía Social de Mercado es un modelo:

"(...) según la cual las reglas de la oferta y la demanda deben estar al servicio del progreso y desarrollo económico de la Nación"²¹⁶ y que " (...) el Estado Constitucional colombiano es incompatible tanto con un modelo del liberalismo económico clásico, en el que se proscribe la intervención estatal, como con modalidades de economía de planificación centralizada en las que el Estado es el único agente relevante del mercado y la producción de bienes y servicios es un monopolio público. En contrario, la Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general"²¹⁷.

Dentro de este modelo se consagra la libertad económica, que se define como la facultad que tiene toda persona de tener iniciativa y participar en actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio.

Frente a la naturaleza de la libertad económica, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que no es un derecho fundamental en sí misma,²¹⁸ sino que es un derecho subjetivo reconocido a los particulares por motivos de interés público.²¹⁹

En el artículo 333 constitucional se reconocen dos clases de libertad económica: la libertad de empresa y la libre competencia.

Por su parte, la libertad de empresa, también denominada como libre iniciativa privada, consiste en la facultad de las personas de *"(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia"*²²⁰.

²¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad, número 865, Septiembre 7 de 2004, expediente D-5057.

²¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad, número 228, Marzo 24 de 2010, expediente D-7865.

²¹⁸ Corte Constitucional. Sentencias: SU-157 de 1999; C-352 de 2009 con ponencia de y la C-486 de 2009.

²¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad, número 615, 8 de agosto de 2002, expediente D-3881.

²²⁰ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad, número 524, Noviembre 16 de 1995, expediente D-920.



También está definida como: "... [U]na facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio."²²¹.

Por lo tanto su objeto es garantizar que los asociados tengan la posibilidad de constituirse como factores de producción de bienes y servicios, para luego ofrecerlos en el mercado en condiciones de igualdad de acceso y participación.

Esta libertad comprende, entre otras garantías:

- **La libertad negocial:** entendida como la potestad que tienen los agentes económicos para que, en ejercicio de su autonomía dispositiva, celebren los actos que crean necesarios para su concurrencia en el mercado, en condiciones de igualdad con los demás oferentes.²²²
- **La libre iniciativa privada:** se fundamenta en la libertad de organización de los factores de producción, en la posibilidad de constituir empresas para ejercer actividades económicas y obtener una retribución de ellas.
- **La libre canalización:** "recursos privados, por la vía del incentivo económico, hacia la promoción de concretos intereses colectivos y la prestación de servicios públicos. En esa posibilidad se aprecia una opción, acogida por el constituyente, para hacer compatibles los intereses privados, que actúan como motor de la actividad económica, con la satisfacción de las necesidades colectivas."²²³

Ahora bien, la libre competencia consiste en la facultad que tienen todos los asociados de orientar sus esfuerzos y sus factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones²²⁴. Su núcleo esencial consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas²²⁵.

²²¹ Corte Constitucional. Sentencia de tutela, número 425, Junio 24 de 1992, expediente T-736.

²²² Corte Constitucional. Sentencia C-228/2010

²²³ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad, número 616, Junio 13 de 2001, expediente D-3279.

²²⁴ Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad, número 992, Noviembre 29 de 2006, expediente D-6348.

²²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-228/2010



Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario.

La libre competencia económica *"es una garantía constitucional de naturaleza relacional, es decir que la satisfacción de la misma depende del ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control de las actuaciones de los agentes que concurren al mercado, con el objeto de evitar que incurran en comportamientos abusivos que afecten la competencia o, una vez acaecidos estos comportamientos, imponer las sanciones que prevea la ley."*²²⁶

Además esta libertad tiene una protección especial en el artículo 88 de la Constitución, pues permite que se proteja mediante el trámite previsto por la ley para las acciones populares, razón por la cual se puede afirmar que es derecho individual pero simultáneamente es también un derecho colectivo.²²⁷

Sin embargo, la libertad económica no es absoluta, como no lo es ningún derecho, y por ende puede limitarse. En este sentido, el artículo 333 de la Carta señala los siguientes límites: (i) Las empresas tienen una función social que implica obligaciones; (ii) La libre competencia supone responsabilidad; (iii) La ley delimitará el alcance de la libertad económica si lo exige el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación; y (iv) La intervención de Estado en la economía.

Adicionalmente, la libertad económica se supedita al interés general y a la responsabilidad social, de forma tal que sea compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo hace la Carta en relación con las operaciones de mercado²²⁸.

De manera general, puede decirse que la Constitución reconoce a dos sujetos entes como a los únicos que pueden limitar la libertad económica:

²²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-228/2010

²²⁷ Corte Constitucional. sentencia C-815/2001

²²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-228/2010



. **El Legislador.** En virtud del principio democrático, la limitación a la libertad económica es materia sujeta a reserva de ley, es decir que al legislador le corresponde definir los instrumentos de intervención en la economía, sus límites y la forma de participación de las autoridades públicas en las actividades económicas.²²⁹

. **El Ejecutivo.** Por mandato del artículo 189-11 superior, el Ejecutivo puede intervenir en la regulación de la economía en ejercicio de sus potestades reglamentaria y de inspección, vigilancia y control.

Sin embargo, su participación debe sujetarse a la ley, es decir, que el Ejecutivo solamente puede concretar administrativamente los elementos previamente definidos y previstos en la ley²³⁰.

Esta participación en la regulación de la economía se encuentra justificada además en la complejidad técnica de los asuntos económicos y en la necesidad de que la regulación sea oportuna, en otras palabras, que se adapte al dinamismo que caracteriza a las relaciones económicas.²³¹

La participación en el mercado está destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores, pero la

²²⁹ A modo de ejemplo, en la sentencia C-692 de 2007, la Corte enunció las siguientes materias que corresponde al legislador regular en relación con la intervención del Estado en la economía: "[A]l legislador le corresponde: (i) dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (C.P. art. 150-19-d); (ii) dictar las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le han sido atribuidas (C.P. arts. 150-8 y 189-24); (iii) regular la forma de intervención económica del Estado (C.P. arts. 189-25, 334 y 335); (iv) dictar las normas que regirán la prestación de los servicios públicos; y (v) dictar las normas con sujeción a las cuales el Gobierno puede intervenir en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (C.P. art. 335)."

²³⁰ En sentencia C-228 de 2010, La Corte expresó en esta oportunidad: "La vigencia del principio de reserva de ley no significa que el legislador debe regular íntegramente la materia, incluso en sus aspectos más específicos. En contrario, la competencia exclusiva del legislador está relacionada con la fijación de los aspectos esenciales y definitorios del asunto objeto de reserva legal, la cual no puede ser de ningún modo diferida al reglamento. El papel de este, en ese orden de ideas, se reduce a la determinación de aspectos puntuales y técnicos, que no desvirtúen o afecten la reserva de ley..."

²³¹ La Corte expresó lo siguiente en la sentencia C-228 de 2010: "(...) la complejidad propia de las sociedades contemporáneas torna imposible que el Congreso, luego de procedimientos que por sus condiciones deliberativas son complejos y se extienden en el tiempo, regule en detalle las distintas materias y problemáticas. Además, no puede perderse de vista que la Carta Política, de forma expresa, confiere la capacidad de producción normativa a otras instancias, siempre y cuando se sometan a un marco referencial obligatorio previsto por el legislador."



intervención del Estado en la economía tiene como objetivo corregir las desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales.

En este sentido, en términos convencionales el ejercicio de la competencia en cabeza del Estado de intervenir en la economía debe ejercerse en consonancia y respeto de los Derechos Humanos reconocidos en la Convención así como en el Protocolo de San Salvador.

Este papel del Estado fue autorizado por los artículos 333, 334 y 335 constitucionales, permitiendo limitaciones al libre ejercicio de los derechos de libertad de empresa y a la libre competencia, pero esto no significa que el Estado pueda intervenir de cualquier modo aunque se aduzca que se persigue alcanzar las finalidades señaladas en la Constitución.

La Corte Constitucional²³² menciona los requisitos para que la intervención sea compatible con los preceptos de la Carta Política: *"(i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; (ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; (iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía;²³³ (iv) debe obedecer al principio de solidaridad²³⁴; y (v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad."²³⁵*

Los criterios de razonabilidad y proporcionalidad se miden a través de un test en el que se evalúa lo siguiente: *"(i) si la limitación, o prohibición, persiguen una finalidad que no se encuentre prohibida en la Constitución; (ii) si la restricción impuesta es potencialmente adecuada para conseguir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad en esa relación, esto es que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada. Adicionalmente (iv) debe la Corte examinar si el núcleo esencial del derecho fue desconocido con la restricción legal o su operatividad se mantiene incólume"²³⁶.*

²³² Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad, número 615, Agosto 8 de 2002, expediente D-3881.

²³³ Corte Constitucional. Sentencia de Tutela, número 291, Junio 22 de 1994, expediente T-30517.

²³⁴ Corte Constitucional. Sentencia de Tutela, número de 240, Junio 23 de 1993, expediente T-9665.

²³⁵ Corte Constitucional Sentencia de constitucionalidad, número 398, Septiembre 7 de 1995, expediente D-865.

²³⁶ Sentencias de la Corte Constitucional: C-624/98, C-332/00 y C-392/07.



Y aunque el Estado tenga el poder-deber de intervenir en la actividad económica y de limitar las libertades del artículo 333 de la Carta, se evidencia una restricción más como lo es la que el artículo 84 constitucional al preceptuar que “*cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.*”

Así las cosas, en los términos antes señalados la Sala concluye que las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se ejecutaron las medidas de cambio del uso del suelo de la ciudad y embellecimiento urbanístico de Neiva, afectaron el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa y libertad del desarrollo económico que había en cabeza de quienes se desempeñaban como vendedores de las plazas de mercado; asimismo se encuentra que no se atendió al principio de solidaridad y no se correspondió con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En mérito de lo anterior la Sala encuentra que el daño antijurídico sufrido por demandantes, esto es, la lesión de su derecho al trabajo, la estabilidad laboral y el mínimo vital, le es fáctica y jurídicamente imputable al Municipio de Neiva y en consecuencia lo condenará al pago de los perjuicios que encuentre acreditados, por cuanto:

Resp. patrimonial
- Daño real
- Indemnizable

“La responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestro sistema jurídico, (...) se configura cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, (...) una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas; y (...) que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, que exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente.

(...)

La consolidación de la responsabilidad estatal para responder por el daño antijurídico causado por sus agentes, constituye entre otras, manifestaciones de un mayor énfasis de los sistemas jurídicos en este principio que busca garantizar el cumplimiento eficiente de las tareas públicas. (...).”

8. Reconocimiento y Tasación de Perjuicios

En cuanto al reconocimiento de los perjuicios derivados del daño antijurídico, la Sala encuentra que la demanda los hizo consistir en:



a) El daño emergente que concretó en las mejoras que los inquilinos estaban usufructuando en el momento de la clausura de las galerías Central y Satélite del Norte, perjuicio que como antes se dijo no se reconocerá por cuanto las mejoras reclamadas corresponden al contrato de adjudicación o arrendamiento suscrito entre los demandantes y Empresas Públicas de Neiva.

b) Los **Perjuicios morales**, peticionados en "el equivalente en pesos de quinientos (500) gramos de oro" para cada uno de los demandantes.

Sobre el concepto de perjuicio moral, debe preverse que éste se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

Ahora bien, en cuanto a la reparación del daño moral en caso de lesiones al patrimonio económico de la persona, la Sala ha reconocido este tipo de perjuicio inmaterial, siempre que el mismo se encuentre probado. En sentencia del 5 de octubre de 1989, explicó:

"Es cierto que dentro de los perjuicios indemnizables se comprenden los morales, entendiendo por éstos el dolor y la tristeza que el hecho dañoso ocasiona a quien sufre el daño, pero también aquí tanto la jurisprudencia como la doctrina están acordes en que tratándose de daño a las cosas ese dolor o tristeza debe tener envergadura suficiente como para justificarse su reparación y que en todo caso debe ser demostrado, pues no se presume"²³⁷.

Y en sentencia del 13 de abril de 2000, la Sala dijo:

"El desarrollo del tema en la jurisprudencia nacional ha ido en evolución, al punto que hoy se admite inclusive la posibilidad de reclamar indemnización por los perjuicios morales causados por el daño o pérdida de las cosas, a condición de demostrar plenamente su existencia, pues tal perjuicio no se presume"²³⁸ ²³⁹.

En el caso de autos, a pesar de que el testigo Romero Cárdenas manifestó haber

²³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del cinco de octubre de 1989, expediente: 5.320, actora: Martha Cecilia Klinker de Jaramillo.

²³⁸ Sentencias del 5 de octubre de 1989, exp: 5320, del 7 de abril de 1994, exp: 9367 y del 11 de noviembre de 1999, exp: 12.652, entre otras.

²³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de abril de 2000, expediente: 11.892, actor: Franklyn Liévano Fernández



oído comentar *“que otros compañeros, en palabras de ellos, casi que deprimidos por el desalojo están en grave situación y otros muertos. Realmente fueron golpeados moralmente [porque] era su única fuente de ingresos”*, lo cierto es que esta manifestación no es suficiente para acreditar con certeza la existencia del perjuicio moral en cabeza de cada uno de los demandantes, consecuencia de lo cual la Sala se ve obligada a negar y revocar el reconocimiento del daño moral solicitado por los demandantes y otorgado por el *A quo*.

c) El **lucro cesante**, en el *sub examine* se hizo consistir *“en los ingresos o el usufructo dejado de percibir por cada uno de los demandantes, desde el momento en que fueron arbitraria e indebidamente clausuradas las galerías hasta la fecha en la que posiblemente se efectúe el pago, de acuerdo con las pérdidas mensuales declaradas en el correspondiente punto de los Hechos”*.

Ahora bien, teniendo en cuenta que se considera lucro cesante la ganancia o provecho que dejó de reportarse a consecuencia de la concreción del daño antijurídico, la Sala considera probada la existencia de dicho perjuicio en el caso de autos, puesto que de la cadena de hechos probados descrita en el acápite correspondiente resulta evidente inferir que los demandantes sufrieron un detrimento patrimonial, no sólo con la demolición de los establecimientos a través de los cuales ejercían su actividad de vendedores, sino que sus derechos se vieron vulnerados con la carencia de las condiciones adecuadas de reubicación.

Sin embargo, pese a que en el *sub iudice* los demandantes presentaron su solicitud de lucro cesante *“de acuerdo con las pérdidas mensuales declaradas en el correspondiente punto de los Hechos”*, tales pérdidas no se encuentran debidamente probadas, en tanto que el dictamen pericial allegado para tal fin fue desechado de la valoración probatoria y no obran en el plenario pruebas adicionales que otorguen certeza sobre el quantum de este perjuicio.

Así las cosas, la Sala procederá a efectuar el reconocimiento del lucro cesante, pero para establecer el quantum indemnizatorio acudirá a los criterios de la equidad²⁴⁰,

²⁴⁰ En este sentido se acude al postulado según el cual *“El espíritu de la geometría no se puede llevar al derecho”* *“Casos como el que se estudia son los que más alcanzan a relieves que un prurito de exactitud numérica puede resultar lo más reñido con la justicia. Suele ocurrir que los rigorismos pseudo - jurídicos conduzcan a las más fragantes violaciones de la equidad, y a que se desconozca el derecho por pretender trabajar con el espíritu propio de las ciencias exactas en un campo donde*



teniendo en cuenta que si bien los jueces están sometidos al imperio de la ley, también están facultados para recurrir a la equidad como criterio auxiliar de su actividad, o como criterio único si las partes los habilitan²⁴¹, en tratándose de árbitros²⁴², o si, en los demás casos, el proceso versa sobre derechos disponibles y las partes, siendo plenamente capaces, lo solicitan²⁴³.

Sin embargo, los fallos en equidad, sea que los profieran los jueces o sea que los emitan los árbitros en los casos que proceden, no quedan exentos de estar motivados ni de fundamentarse en las pruebas oportuna y legalmente allegadas al proceso, porque de lo contrario se estaría incurriendo en un fallo en conciencia, los cuales están proscritos en nuestro sistema jurídico.

Sobre lo cual ha dicho la jurisprudencia:

"Pero, ¿Qué es lo que caracteriza a un fallo en equidad?"

A juicio de la Sala nada mejor que los dos postulados que atrás se mencionaron para determinar si se rotula con la equidad a una decisión.

En efecto, la providencia será en equidad cuando: a) El juez o el árbitro inaplica la ley al caso concreto porque considera que ella es inicua o que conduce a una iniquidad; b) El juez o el árbitro busca por fuera del ámbito de la ley una solución al caso controvertido."²⁴⁴

Entonces, se repite, ninguna de estas hipótesis supone que el juzgador prescinda de la motivación o de las pruebas porque entonces ya no sería en equidad sino en conciencia y las decisiones de ésta naturaleza están proscritas de nuestro sistema jurídico tal como se deduce de los artículos 29, 116 y 230 superiores²⁴⁵.

no existen ni fórmulas algebraicas, ni instrumentos de precisión, ni máquinas que proporcionen la imagen fiel de las verdades jurídicas. Es lo que expresa el antiguo adagio al decir que exagerar el derecho es producir la injusticia, y lo que se significa hoy al afirmar que con el espíritu de la geometría no puede trabajar el que administra justicia" (Consejo de Estado Sección 3ªm Exp. 414; citada por GIL Botero Enrique, Responsabilidad Extracontractual del Estado, 6ª Ed, pág. 140)

²⁴¹ Artículo 116 de la Constitución Política.

²⁴² Debe recordarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 80 de 1993, el arbitramento para la solución de las controversias contractuales debe ser siempre en derecho.

²⁴³ Numeral 1º del artículo 38 del C. P. C.

²⁴⁴ Consejo de Estado, sentencia de 21 de febrero de 2011, Exp. 38.621, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁴⁵ En la sentencia anteriormente citada se sostuvo: "La Sección Tercera del Consejo de Estado ha estimado que el fallo en conciencia se configura cuando el juzgador se aparta del marco jurídico y decide con fundamento en la mera equidad, razón por la que la motivación no es esencial para la validez de su decisión. También ha dicho que esa estirpe de decisiones se caracterizan por prescindir totalmente del acervo probatorio o de las normas jurídicas, por la ausencia de razonamientos jurídicos o por basarse en el concepto de verdad sabida y buena fe guardada. En conclusión, podríamos decir que el fallo en conciencia es aquel en el que el juzgador se apoya en su íntima convicción, no da razones de su decisión o prescinde de toda consideración jurídica o probatoria.



De esta manera la Sala encuentra probados dentro del plenario los siguientes criterios que evidencian la existencia del perjuicio y hacen necesaria su reparación:

1. La Sala considera que la lesión del derecho al trabajo, a la estabilidad laboral y al mínimo vital de los comerciantes que se encontraban laborando en las plazas Central y Satélite del Norte de la ciudad de Neiva, se concretó con la demolición arbitraria que de las plazas de mercado efectuó la administración municipal y con el desconocimiento por parte de la misma autoridad de la obligación de reubicarlos como lo había dispuesto el Consejo Municipal, lo habían sugerido los entes de control, lo habían solicitado los mismos vendedores y públicamente se habían comprometidos los alcaldes de turno, para mitigar el daño de quienes se vieron afectados con el cambio del uso del suelo.

2. Las personas fueron desalojadas de las plazas de mercado en las cuales desarrollaban su actividad económica desde años atrás, lo que evidentemente debió ocasionar una suerte de desestabilización financiera que debe ser reparada.

En últimas, la Sala reconocerá el perjuicio material a título de lucro cesante, principalmente porque la responsabilidad del Estado también encuentra su fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, por lo que la vulneración al trabajo, estabilidad laboral y al mínimo vital y a la libertad económica de los demandantes debe ser reparada, aunque para ello debe tenerse en cuenta que tal vulneración no fue igual en todos los casos, por lo que debe otorgarse un tratamiento diferenciado entre quienes vieron totalmente cercenado su derecho, esto es, los no reubicados, y los reubicados que solo se vieron parcialmente afectados por cuanto continuaron ejerciendo su actividad, aunque parcialmente como consecuencia de las inconsistencias de la obra MERCANEIVA – MARCASUR.

8.1 Lucro Cesante de quienes no fueron reubicados en la nueva central de mercado minorista MERCANEIVA – MARCASUR:

El cambio de la expresión legal "en conciencia" por la de "en equidad" no implica una simple modificación de denominación pues en esa variación va envuelta la defensa de la garantía fundamental al debido proceso".



La Sala observa que 229 demandantes no aparecen dentro de los listados de locales vendidos en la central de mercado minorista de MERCANEIVA-MERCASUR y, adicionalmente, encuentra probado dentro del plenario que un gran porcentaje de comerciantes no accedió a ser reubicado en la nueva plaza de mercado, por diversas situaciones.

Así las cosas, en atención a que los demandantes no allegaron una prueba idónea para establecer el valor del ingreso frustrado, la Sala procederá a efectuar la liquidación con base en el salario mínimo mensual vigente para la fecha de esta sentencia (\$616.000.00), considerando que éste es mayor que aquel establecido para el momento de los hechos, es decir, para el año 1997²⁴⁶, el cual será incrementado en un 25% correspondiente a prestaciones sociales, para un ingreso base de liquidación total de \$770.000.00.

Por otro lado, para determinar el periodo indemnizatorio la Sala acudirá a la analogía, por cuanto tampoco existe en el plenario una prueba que permita determinar cuánto tiempo tardó cada uno de los demandantes en reestablecer su actividad económica, y acudir a la condena *in genere*, como lo solicitaron los demandantes, en el caso de autos resulta contrario a la economía procesal e inoficioso, teniendo en cuenta el tiempo que ha transcurrido desde la ocurrencia de los hechos hasta la fecha de esta sentencia o hasta la fecha en que se efectuara el incidente de liquidación.

Sobre la analogía debe preverse que ella "es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general. La analogía no constituye una fuente autónoma, diferente de la legislación. El juez que acude a ella no hace nada distinto de atenerse

²⁴⁶ El salario mínimo mensual vigente en el año 1997 ascendía a la suma de \$172.005, que actualizado arroja un valor de \$235.836,94.



al imperio de la ley. Su consagración en la disposición que se examina resulta, pues, a tono con el artículo 230 de la Constitución”.

Así las cosas la Sala acudirá a lo ordenado en el artículo 21 del Decreto 1420 de 1998, que dispuso para los eventos de afectación por causa de obra pública que “los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse (...) la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses”.

Entonces, la norma en cita prevé que frente a los eventos de afectación temporal o definitiva de un inmueble que produce una renta mensual, debe considerarse una compensación por las rentas que dejará de producir, hasta por un periodo máximo de 6 meses.

Así las cosas, la Sala liquidará el lucro cesante de los demandantes que no aparecen en las listas de locales vendidos de MERCANEIVA, quienes se infiere que no fueron reubicados, con fundamento en el salario mínimo legal actual y por el periodo de 6 meses, con aplicación en las fórmulas establecidas por la jurisprudencia.

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

S = Es la indemnización a obtener.

Ra = Es la renta actualizada.

i= Interés puro o técnico: 0.004867.

n= Número de meses que comprende el período indemnizable.

$$S = \$ 770.000 \frac{(1 + 0.004867)^6 - 1}{0.004867}$$

$$S = \$4.676.579.00$$

Entonces, corresponde a los demandantes las siguientes indemnizaciones:

No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
1	RAMIRO ABELLO PLAZA	\$4.676.579.00
2	MARÍA DEL CARMÉN ÁLVAREZ	\$4.676.579.00



No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
3	MARÍA ANATILIA ARCINIEGAS GÓMEZ	\$4.676.579.00
4	REINALDO ARIAS CARVAJAL	\$4.676.579.00
5	DELFINA ARIAS DE CHARRY	\$4.676.579.00
6	GEORGINA ARIAS DE RAMOS	\$4.676.579.00
7	REINALDO ARIAS SANTOS	\$4.676.579.00
8	SANDRA PATRICIA ARTEAGA CAMPOS	\$4.676.579.00
9	LASTENIA ARTEAGA Vda. DE HERRERA	\$4.676.579.00
10	MARIA EUGENIA ARTUNDUAGA MARROQUÍN *	\$4.676.579.00
11	JESÚS ARTUNDUAGA LLANOS	\$4.676.579.00
12	GUSTAVO ÁVILA	\$4.676.579.00
13	MARÍA ARCELIA BENÍTEZ MORALES	\$4.676.579.00
14	JUDITH BOHORQUEZ RAMÍREZ	\$4.676.579.00
15	ALCIBÍADES CABRERA MOSQUERA	\$4.676.579.00
16	FAUSTO CALDERÓN	\$4.676.579.00
17	ALICIA CÁRDENAS	\$4.676.579.00
18	GUILLERMINA CASTRO MEDINA	\$4.676.579.00
19	RAIMUNDA CAVIEDES MURCIA	\$4.676.579.00
20	EVANGELINA CEBALLES CORREA	\$4.676.579.00
21	FRANCISCO JAVIER COLLAZOS EPIA	\$4.676.579.00
22	JORGE ELIÉCER CONDE IPUZ	\$4.676.579.00
23	GUSTAVO CONTRERAS SUÁREZ	\$4.676.579.00
24	ISAAC CÓRDOBA CÓRDOBA	\$4.676.579.00
25	ELÍAS CÓRDOBA CÓRDOBA	\$4.676.579.00
26	LEONEL CÓRDOBA HERRÁN	\$4.676.579.00
27	RAMIRO CÓRDOBA HERRÁN	\$4.676.579.00
28	MARIO CÓRDOBA SOLER	\$4.676.579.00
29	ILDA MARÍA CÓRDOBA DE TRUJILLO	\$4.676.579.00
30	ALBA CORTÉS	\$4.676.579.00
31	CRISTÓBAL CORTÉS	\$4.676.579.00
32	DIVÁN CRUZ MARROQUÍN	\$4.676.579.00
33	ORFALI MARÍA CUADRADO DE GARCÍA	\$4.676.579.00
34	MYRIAM CUELLAR DE ARIAS	\$4.676.579.00
35	ANARCILA CUELLAR DE SAMBONÍ	\$4.676.579.00
36	VICENTE CHACÓN CARDOZO	\$4.676.579.00
37	NIRZA CHAPARRAL	\$4.676.579.00
38	CÉLIMO CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00
39	DAGOBERTO CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00
40	SEVERIANO CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00
41	MANUEL CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00
42	LEONTE CHAUX TOVAR	\$4.676.579.00



247
Expediente 27.578
De: Ramiro Abelló Plaza y otros
Contra: Municipio de Noiva

No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
43	DAGOBERTO CHÁVARRO OLAYA	\$4.676.579.00
44	BISMAR DELGADO DE HUELGE	\$4.676.579.00
45	LUIS CARLOS DELGADO ZABALA	\$4.676.579.00
46	VÍCTOR DÍAZ	\$4.676.579.00
47	RAQUEL DÍAZ DE MOSQUERA	\$4.676.579.00
48	LUIS HENRY DÍAZ GUTIÉRREZ	\$4.676.579.00
49	MARÍA DEL CARMEN DÍAZ MARTÍNEZ	\$4.676.579.00
50	JESÚS REYNALDO DURÁN MORENO	\$4.676.579.00
51	JESÚS ANTONIO ESCOBAR MORENO	\$4.676.579.00
52	JOSÉ MARÍA ESPINOSA POLANÍA	\$4.676.579.00
53	JAIRO FIERRO ACOSTA	\$4.676.579.00
54	MARÍA ANTONIA GARCÍA DE JARAMILLO	\$4.676.579.00
55	MARÍA NUBIA GARZÓN HERNÁNDEZ	\$4.676.579.00
56	FLOR MARINA GASPAR DÍAZ	\$4.676.579.00
57	LUZ MIRIA GÓMEZ SUÁREZ	\$4.676.579.00
58	MARIELA GONZÁLEZ MESA	\$4.676.579.00
59	RUBELIA GONZÁLEZ PIMENTEL	\$4.676.579.00
60	VISITACIÓN GUERRERO GUTIÉRREZ	\$4.676.579.00
61	LEOVIGILDO GUERRERO CORREDOR	\$4.676.579.00
62	INÉS GUTIÉRREZ	\$4.676.579.00
63	AMPARO GUTIÉRREZ DE ARENAS	\$4.676.579.00
64	EVELIA GUTIÉRREZ DE DÍAZ	\$4.676.579.00
65	GUILLERMO GUTIERREZ SILVA	\$4.676.579.00
66	AURORA HERNÁNDEZ BARRIOS	\$4.676.579.00
67	SALOMÓN HERRERA	\$4.676.579.00
68	ARCADIO HERRERA ARBOLEDA	\$4.676.579.00
69	ALBERTO IPUZ	\$4.676.579.00
70	ARCESIO IPUZ CUENCA	\$4.676.579.00
71	MARCELIANO JARA MEDINA	\$4.676.579.00
72	MARÍA NUBIA JAVELA CADENA	\$4.676.579.00
73	EMMA JAVELA CADENA	\$4.676.579.00
74	DORIS JOVEN DE AROCA	\$4.676.579.00
75	AGUSTÍN JOVEN GONZÁLEZ	\$4.676.579.00
76	BELLAMIRA LARA NINCO	\$4.676.579.00
77	MARÍA AURORA LEÓN	\$4.676.579.00
78	MARÍA DELICA LEÓN PENCUE	\$4.676.579.00
79	MARÍA LIDIA LEÓN PENCUE	\$4.676.579.00
80	MARÍA OLGA LÓPEZ CHAUX	\$4.676.579.00
81	MARÍA GILMA LÓPEZ PERALTA	\$4.676.579.00
82	RAFAEL LOSADA ORTÍZ	\$4.676.579.00
83	MERCEDES LLANOS	\$4.676.579.00



248
Expediente 27.578
De: Ramiro Abelló Plaza y otros
Contra: Municipio de Neiva

No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
84	RAFAEL MANCHOLA FIERRO	\$4.676.579.00
85	ROSA TULIA MARROQUÍN DE CRUZ	\$4.676.579.00
86	HERMÓGENES MARROQUÍN NINCO	\$4.676.579.00
87	DELFINA ARIAS DE CHARRY	\$4.676.579.00
88	ALFREDO MEDINA VIDARTE	\$4.676.579.00
89	GLORIA MARÍA MEJÍA RUBIANO	\$4.676.579.00
90	IRENE MENDEZ DE BRAVO	\$4.676.579.00
91	BLANCA FLORA MENDEZ MEDINA	\$4.676.579.00
92	RODOLFO MENZA	\$4.676.579.00
93	ROSA TULIA MOLINA DE IBÁÑEZ	\$4.676.579.00
94	AURORA MOLINA	\$4.676.579.00
95	SIXTA TULIA MONJE	\$4.676.579.00
96	MYRIAM MONO LOSADA	\$4.676.579.00
97	JAVIER MONROY ZÚÑIGA	\$4.676.579.00
98	RAFAEL DESIDERIO MORA BETANCOURT	\$4.676.579.00
99	FLOR MARÍA MORENO DE RAMOS	\$4.676.579.00
100	LUZ MABEL MOSQUERA BENÍTEZ	\$4.676.579.00
101	VALDIRY MOSQUERA BENÍTEZ	\$4.676.579.00
102	ANA ISABEL MOSQUERA BENÍTEZ	\$4.676.579.00
103	JESÚS DAVID MOSQUERA MOSQUERA.	\$4.676.579.00
104	JOSÉ JOAQUÍN MOSQUERA SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
105	MARTHA LUCÍA NARVÁEZ LEURO	\$4.676.579.00
106	JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ TAPIA	\$4.676.579.00
107	GRACIELA NINCO JACOBO	\$4.676.579.00
108	MAURICIO NOVOA	\$4.676.579.00
109	MERCEDES ORTÍZ	\$4.676.579.00
110	JAQUELINE OSSA CAVIEDES	\$4.676.579.00
111	MARÍA LUZ DARY OSSA CAVIEDES	\$4.676.579.00
112	ÁNGEL ALBERTO OVIEDO	\$4.676.579.00
113	ORFELINA OVIEDO	\$4.676.579.00
114	ZOILA PADILLA TAO	\$4.676.579.00
115	LUIS CARLOS PATIÑO	\$4.676.579.00
116	CRISTOBALINA PERDOMO DE CONDE *	\$4.676.579.00
117	LILIA PERDOMO *	\$4.676.579.00
118	MARÍA ELENA PERDOMO DE TRUJILLO	\$4.676.579.00
119	MARICELA PERDOMO VARGAS	\$4.676.579.00
120	MARÍA DE JESÚS PÉREZ DE CANO	\$4.676.579.00
121	AURA MARÍA PINZÓN LÓPEZ	\$4.676.579.00
122	ELÍAS QUIMBAYA ESCOBAR	\$4.676.579.00
123	RAFAEL QUINAYÁS INCHIMA *	\$4.676.579.00
124	ARACELY RAMÍREZ DE AGUDELO	\$4.676.579.00



No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
125	JUDITH RAMÍREZ DE TRUJILLO	\$4.676.579.00
126	SOLEDAD RAMÍREZ LOSADA	\$4.676.579.00
127	MICAELINA ARCELIA RAMÍREZ SIERRA	\$4.676.579.00
128	JAIRO RAMÍREZ ZAPATA	\$4.676.579.00
129	MIGUEL ÁNGEL REYES PERDOMO	\$4.676.579.00
130	BENJAMÍN RIVERA	\$4.676.579.00
131	ULDARICO RODRÍGUEZ	\$4.676.579.00
132	STELLA RODRÍGUEZ CASTRO	\$4.676.579.00
133	DIOSELINA ROJAS CAMARGO	\$4.676.579.00
134	MARCO FIDEL ROJAS QUIMBAYA *	\$4.676.579.00
135	MARÍA INÉS ROJAS ROJAS	\$4.676.579.00
136	CAMPO ELÍAS RUBIANO CHALA	\$4.676.579.00
137	NIEVES RUBIANO DE MOTTA	\$4.676.579.00
138	ALBA LUZ SAMBONÍ DE PARRA *	\$4.676.579.00
139	MATILDE SÁNCHEZ DE MEDINA	\$4.676.579.00
140	BLANCA SÁNCHEZ RAMÍREZ	\$4.676.579.00
141	CECILIA SANDOVAL	\$4.676.579.00
142	ÁNGEL MARÍA SILVA PALENCIA	\$4.676.579.00
143	ROBERTO SILVA RIVERA	\$4.676.579.00
144	LEONOR SILVA DE TOVAR	\$4.676.579.00
145	GERARDO SOLANO PERDOMO	\$4.676.579.00
146	ANA SOFÍA SOLER DE CÓRDOBA	\$4.676.579.00
147	OTONIEL SOTO BONILLA	\$4.676.579.00
148	AMIRA SOTO DE LACHE	\$4.676.579.00
149	TERESA SUÁREZ CRUZ	\$4.676.579.00
150	LUIS ARTURO SUPELANO	\$4.676.579.00
151	MIGUEL ANTONIO TOLE LOZANO	\$4.676.579.00
152	ALFONSO TORRES	\$4.676.579.00
153	HIPÓLITO TORRES	\$4.676.579.00
154	LUISA RITA TOVAR DE QUESADA	\$4.676.579.00
155	LAURA INÉS TOVAR BONILLA	\$4.676.579.00
156	MARÍA NINFA TOVAR CORTÉS *	\$4.676.579.00
157	JOSÉ MANUEL TOVAR NÚÑEZ *	\$4.676.579.00
158	CELIANO TRUJILLO	\$4.676.579.00
159	CARMEN DORIS TRUJILLO GALINDO *	\$4.676.579.00
160	OLGA TRUJILLO MORALES	\$4.676.579.00
161	AIDEÉ URIBE *	\$4.676.579.00
162	YOLANDA URIBE	\$4.676.579.00
163	ANA RUTH VANEGAS MOLINA	\$4.676.579.00
164	ROSA VIRGINIA DIAZ DE VARGAS	\$4.676.579.00
165	OLEGARIO VARGAS MEJÍA	\$4.676.579.00



250
Expediente 27.578
De: Ramiro Abelló Plaza y otros
Contra: Municipio de Neiva

No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
166	GLORIA VARGAS SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
167	MYRIAM VARGAS URIBE *	\$4.676.579.00
168	CARMEN VELANDIA BALLESTEROS	\$4.676.579.00
169	HERMELINDA VIDAL DE RAMOS	\$4.676.579.00
170	MARÍA NUVIA ZÚNIGA ÁLVAREZ *	\$4.676.579.00
171	HENRY BARRERO	\$4.676.579.00
172	MARÍA DEL SOCORRO BOLAÑOS	\$4.676.579.00
173	ROGELIO CALIMÁN MANRIQUE	\$4.676.579.00
174	LUCILA CAMARGO DE MEJÍA	\$4.676.579.00
175	LUCILA CÁRDENAS DE MOSQUERA	\$4.676.579.00
176	JOSÉ ENRIQUE CARVAJAL TAMAYO *	\$4.676.579.00
177	LUZ HAZDED CARRILLO NÚÑEZ *	\$4.676.579.00
178	ALICIA CÉLIS DE GUZMÁN	\$4.676.579.00
179	JOSÉ MILLER COLLAZOS ALARCÓN	\$4.676.579.00
180	AMANDA DELGADO GARZÓN	\$4.676.579.00
181	MARÍA EVERLY DELGADO GARZÓN	\$4.676.579.00
182	TERESA GARCÍA	\$4.676.579.00
183	JOAQUÍN GONZÁLEZ LUGO	\$4.676.579.00
184	MARÍA ELCIRA DE JESÚS GUZMÁN	\$4.676.579.00
185	ERMIDES HERNÁNDEZ BARRIOS *	\$4.676.579.00
186	ADELA HERRERA	\$4.676.579.00
187	ESMILDA IBARRA GARCÍA	\$4.676.579.00
188	SEVERIANO LADINO	\$4.676.579.00
189	CARLOS ENRIQUE LOZANO TRUJILLO *	\$4.676.579.00
190	CENEN MARTÍNEZ ROLDÁN	\$4.676.579.00
191	WILSON MARTÍNEZ VARGAS	\$4.676.579.00
192	ELVIGIA MEDINA SOTO	\$4.676.579.00
193	MILENA MEJÍA CAMARGO	\$4.676.579.00
194	MARÍA GENOVEVA MINA MONTENEGRO	\$4.676.579.00
195	MIGUEL MORALES TOCORA	\$4.676.579.00
196	JAIRO MOYA	\$4.676.579.00
197	LUIS ENRIQUE ORTÍZ GUTIÉRREZ *	\$4.676.579.00
198	AMIRA PENAGOS DE CARDOZO *	\$4.676.579.00
199	HERNANDO PERDOMO PERDOMO	\$4.676.579.00
200	HUMBERTO PÉREZ MORA	\$4.676.579.00
201	MARTHA INÉS RAMÍREZ CANTE	\$4.676.579.00
202	JOSÉ JOAQUÍN RIVERA RAMÍREZ *	\$4.676.579.00
203	GABRIELA RODRÍGUEZ GARZÓN	\$4.676.579.00
204	LUZ MYRIAM RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	\$4.676.579.00
205	ÁLVARO TOVAR ESPINOSA *	\$4.676.579.00
206	DIMAS TRUJILLO BUSTOS	\$4.676.579.00



No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
207	EDGAR TRUJILLO OLIVEROS	\$4.676.579.00
208	TRINIDAD VALDERRAMA DE ORTÍZ	\$4.676.579.00
209	JOSÉ GERARDO VIDARTE CLAROS	\$4.676.579.00
210	BEATRÍZ ELENA ZAMBRANO DE CALDERÓN	\$4.676.579.00
211	ROSALBA VERA DE SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
212	VICENTE CAICEDO PINO	\$4.676.579.00
213	GRICELDA CAMARGO	\$4.676.579.00
214	NELLY CHARRY DE SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
215	MARLENY DÍAZ	\$4.676.579.00
216	JORGE ARTURO HERNÁNDEZ CAMPOS	\$4.676.579.00
217	MAYERLI IPUZ PÉRDOMO	\$4.676.579.00
218	JOSÉ NEL MONTENEGRO CUÉLLAR	\$4.676.579.00
219	MARIO OCAMPO RAMÍREZ	\$4.676.579.00
220	GLORIA INÉS PARRA DÍAZ	\$4.676.579.00
221	ANA ROSA PERDOMO	\$4.676.579.00
222	OLGA LUCÍA RAMOS	\$4.676.579.00
223	FIDEL RÍOS LOSADA	\$4.676.579.00
224	JOSÉ ELÍAS TOVAR ESPINOSA	\$4.676.579.00
225	FIDEL ANTONIO YATE LASSO *	\$4.676.579.00
226	PATRICIA LOSADA IBARRA	\$4.676.579.00
227	FAIBER MORALES CALDERÓN	\$4.676.579.00
228	JOSÉ ARQUÍMEDES RODRÍGUEZ	\$4.676.579.00
229	JOSÉ DOMINGO SANTANA	\$4.676.579.00

8.2 Lucro Cesante de quienes fueron reubicados en la nueva central de mercado minorista MERCANEIVA – MERCASUR:

Observa la Sala que dentro del plenario se acreditó que 122 demandantes figuran en el listado de locales vendidos a junio de 1999 en el centro de mercado minorista MERCANEIVA – MERCASUR²⁴⁷, de donde se infiere que fueron reubicados en el nuevo centro, del cual también quedó probado que sus instalaciones, a la fecha de la demolición no se encontraban totalmente terminadas ni en estado de funcionamiento, por lo cual la Sala reconocerá el perjuicio en cabeza de estos demandantes y, en aplicación de la equidad, lo liquidará teniendo como parámetro objetivo el porcentaje de funcionamiento de la nueva plaza, por cuanto acudir a la condena *in genere*, como lo solicitaron los demandantes, en el caso de autos resulta contrario a la economía procesal e inoficioso, teniendo en cuenta el tiempo que ha

²⁴⁷ Fls. 597-255 del C. 12.



transcurrido desde la ocurrencia de los hechos, hasta la fecha de esta sentencia o hasta la fecha en que se efectuara el incidente de liquidación.

Así las cosas, en atención a que los demandantes no allegaron una prueba idónea para establecer el valor del ingreso frustrado, la Sala procederá a efectuar la liquidación con base en el salario mínimo mensual vigente para la fecha de esta sentencia (\$616.000.00), considerando que éste es mayor que aquel establecido para el momento de los hechos, es decir, para el año 1997²⁴⁸, el cual será incrementado en un 25% correspondiente a prestaciones sociales, para un ingreso base de liquidación total de \$770.000.00.

Entonces, teniendo en cuenta que la experticia técnica concluyó que como consecuencia del atraso en las obras "La mayor afectación la padecen los propietarios de los locales, quienes han visto reducidos sus ingresos mensuales en más de un 80%", la Sala tomará como porcentaje de pérdida inicial el 80% referido en la experticia; porcentaje del cual partirá para efectuar el reconocimiento del lucro cesante mediante liquidación anual desde el 24 de diciembre de 1997, hasta el 29 de noviembre de 2001 (fecha en que se rindió el dictamen pericial), conforme a lo solicitado por el apoderado de la parte actora en su escrito de apelación.

La liquidación del lucro cesante se efectuará con aplicación de la siguiente fórmula:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

S = Es la indemnización a obtener.

Ra = Es la renta actualizada.

i = Interés puro o técnico: 0.004867.

n = Número de meses que comprende el período indemnizable.

Periodo Indemnizable	%	Salario Base \$770.000	Valor de la indemnización
24-dic-1997 a 24-dic-1998 (12 meses)	80%	\$616.000	\$7.593.118,33 ²⁴⁹
25-dic-1998 a 24-dic-1999 (11,096 meses)	60%	\$462.000	\$5.254.176,38 ²⁵⁰

²⁴⁸ El salario mínimo mensual vigente en el año 1997 ascendía a la suma de \$172.005, que actualizado arroja un valor de \$235.836,94.

²⁴⁹ $S = 616.000 \times \frac{(1+0.004867)^{12} - 1}{0.004867} = \$7.593.118,33$

²⁵⁰ $S = 462.000 \times \frac{(1+0.004867)^{11.096} - 1}{0.004867} = \$5.254.176,38$



25-dic-1999 a 24-dic-2000 (11,096 meses)	40%	\$308.000	\$3.502.784,25 ²⁵¹
25-dic-2000 a 29-nov-2001 (11,013 meses)	20%	\$154.000	\$1.737.938,06 ²⁵²
Total			\$18.088.017,02

En este orden de ideas, corresponde a cada uno de los demandantes reubicados en la central de mercado minorista MERCANEIVA – MERCASUR, las siguientes sumas:

No.	DEMANDANTES	REUBICADO
1	LUIS ALFIDIO ARIAS QUESADA	No. 413 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 205 del C. 12 Pruebas)
2	TOBIÁS AVILEZ GONZÁLEZ	No. 622Y de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 211 del C. 12 Pruebas)
3	LUCRECIA BASTIDAS ORTIGOZA	No. 1522, 1523, 1524 y 1525 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 229 del C. 12 Pruebas)
4	ROSA BENÍTEZ DE CAVIEDES	No. 639 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 211 del C. 12 Pruebas)
5	MARÍA ELCIRA BONILLA	No. 939, 940, 941, 942 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 218 del C. 12 Pruebas)
6	ANARCILA CAMACHO COLLAZOS	No. 218 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 201 del C. 12 Pruebas)
7	NERY CAMPOS SALCEDO	No. 1682 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 233 del C. 12 Pruebas)
8	LIGIA CÁRDENAS GONZÁLEZ	No. 446A de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 206 del C. 12 Pruebas)
9	CELMIRA CASTRO TORRES	No. 1028 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 220 del C. 12 Pruebas)
10	MARÍA IDALY CONTRERAS SUÁREZ	No. 324 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 203 del C. 12 Pruebas)

$$^{251} S = 308.000 \times \frac{(1+0.004867)^{11.096} - 1}{0.004867} = \$3.502.784,25$$

$$^{252} = 154.000 \times \frac{(1+0.004867)^{11.013} - 1}{0.004867} = \$1.737.938,06$$



11	BEATRIZ CUELLAR	No. 890 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 217 del C. 12 Pruebas)
12	EDGAR CUELLAR VALENZUELA	No. 1514 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 229 del C. 12 Pruebas)
13	GLORIA CUELLAR VALENZUELA	No. 1521 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 229 del C. 12 Pruebas)
14	MARCOS CUENCA CUENCA	No. 2030 C de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 241 del C. 12 Pruebas)
15	INOCENCIO CULMA PIMENTEL	No. 526 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 208 del C. 12 Pruebas)
16	CARMEN CHACÓN CARDOZO	No. 909 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 217 del C. 12 Pruebas)
17	EVARISTO CHARRY OLAYA	No. 16 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 197 del C. 12 Pruebas)
18	CUSTODIA ESPINOSA DE MEJÍA	No. 2357 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 247 del C. 12 Pruebas)
19	PEDRO MARÍA FIERRO VALENCIA	No. 847 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 216 del C. 12 Pruebas)
20	LUCY GASCA PALENCIA	No. 927 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 217 del C. 12 Pruebas)
21	OTAÍN GONZÁLEZ CAVIEDES	No. 1548 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 230 del C. 12 Pruebas)
22	DORIS GONZÁLEZ CHARRY	No. 1484 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 228 del C. 12 Pruebas)
23	SOLEDAD GONZÁLEZ QUIZA	No. 1207 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 223 del C. 12 Pruebas)
24	EFRAÍN GUTIÉRREZ	No. 207 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 201 del C. 12 Pruebas)
25	ROSANA GUTIÉRREZ LOZADA	No. 759 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 214 del C. 12 Pruebas)
26	SALOMÓN HERNÁNDEZ BARRIOS	No. 1667 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fi. 232 del C. 12 Pruebas)



27	NIDIA LAMILLA DE MOSQUERA	No. 1946 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 239 del C. 12 Pruebas) (Nidia Lamilla Espinosa)
28	PATRICIA DEL PILAR LARA RODRIGUEZ	No. 198 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 201 del C. 12 Pruebas)
29	SANDRA LILIANA LARA RODRIGUEZ	No. 200 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 201 del C. 12 Pruebas)
30	AURORA LIZARAZO Díaz	No. 8 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 197 del C. 12 Pruebas)
31	FABIOLA LOSADA CALDERÓN	No. 915 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 217 del C. 12 Pruebas)
32	FLOR MARÍA LOZANO DE LOZANO	No. 1920, 1922 y 1924 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 238 del C. 12 Pruebas)
33	FABIO MANRIQUE ORTÍZ	No. 662 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 211 del C. 12 Pruebas)
34	LUIS CARLOS MARROQUIN VELÁSQUEZ	No. 1967 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 239 del C. 12 Pruebas)
35	ESPERANZA MARTÍNEZ	No. 71 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 198 del C. 12 Pruebas)
36	YESID MEDINA CARDOZO	No. 2184 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 244 del C. 12 Pruebas)
37	RAFAEL MÉNDEZ MOTTA	No. 182 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 200 del C. 12 Pruebas)
38	JOSE ANTONIO MOLANO CHARRY	No. 204 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 201 del C. 12 Pruebas)
39	AGRIPINA MONO QUINTERO	No. 1663 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 232 del C. 12 Pruebas)
40	ROSALBA MONTEALEGRE	No. 1566 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 230 del C. 12 Pruebas)
41	BERTHA MOSQUERA DE RAMÍREZ *	No. 1117 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (FI. 221 del C. 12 Pruebas)
42	IGNACIO MOSQUERA DÍAZ	fl. 225 N° 1271 ignacio mosquera mosquera



43	ORLANDO MOSQUERA GONZÁLEZ	No. 196 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 200 del C. 12 Pruebas)
44	FARID MOTTA RUBIANO	No. 2201 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 245 del C. 12 Pruebas)
45	PEDRO MUÑOZ ROJAS	No. 944 y 945 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 218 del C. 12 Pruebas)
46	MARÍA ELVIA NARVÁEZ DE MORA	No. 210 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 201 del C. 12 Pruebas)
47	GLADYS NARVÁEZ LEURO	No. 1136 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 222 del C. 12 Pruebas)
48	MARTHA LUCÍA NIÑO ROJAS	No. 103 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 199 del C. 12 Pruebas)
49	AGUSTINA OVIEDO DE BAUTISTA	No. 165, 221 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 200 del C. 12 Pruebas)
50	CARLOS PACHECO	No. 1691 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 233 del C. 12 Pruebas)
51	GLORIA PERDOMO	No. 344 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 204 del C. 12 Pruebas)
52	MARÍA ELENA PERDOMO	No. 1870 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 237 del C. 12 Pruebas)
53	HERMINIA PERDOMO DE FRANCO	No. 412 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 205 del C. 12 Pruebas)
54	NURY PERDOMO DE VARGAS	No. 1760 R de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 235 del C. 12 Pruebas)
55	INÉS POLANÍA POVEDA	No. 1011 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 219 del C. 12 Pruebas)
56	MERY RAMÍREZ ARCE	No. 1737 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 234 del C. 12 Pruebas)
57	ANA MARÍA RAMÍREZ CHANTRE	No. 1128 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 222 del C. 12 Pruebas)
58	MARIELA RAMÍREZ DE BALLESTEROS	No. 1569 I de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 230 del C. 12 Pruebas)



59	ADRIANO RAMOS CRUZ	No. 1560 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 230 del C. 12 Pruebas)
60	MARIA SILVIA RICARDO DE LA TORRE	No. 1296 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 225 del C. 12 Pruebas)
61	GUSTAVO RIVAS CAMACHO	No. 1513 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 229 del C. 12 Pruebas)
62	GLORIA MARIA RODRIGUEZ	No. 869F de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 216 del C. 12 Pruebas)
63	BERTHA RODRIGUEZ DE RAMIREZ	No. 194 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 200 del C. 12 Pruebas)
64	ROSALBA SALAZAR	No. 968 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 218 del C. 12 Pruebas)
65	MARIA LUZ HÉLIDA SÁNCHEZ DE TRUJILLO	No. 220 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 201 del C. 12 Pruebas)
66	DORA EDID SÁNCHEZ DÍAZ *	No. 1129 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 222 del C. 12 Pruebas)
67	CECILIA SÁNCHEZ POVEDA	No. 2517 y 2533 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 251 del C. 12 Pruebas)
68	LUZ MERY SANDOVAL	No. 527 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 208 del C. 12 Pruebas)
69	FRANCISCO ANTONIO SANTANILLA RAMON	No. 2222 y 2223 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 245 del C. 12 Pruebas)
70	MARIA DELCY SILVA QUINTERO	No. 107 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 199 del C. 12 Pruebas)
71	BLANCA LIGIA TABLA MADROÑERO	No. 1972 B de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 239 del C. 12 Pruebas)
72	LAURENCIA TIQUÉ BOTACHE	No. 1156 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 222 del C. 12 Pruebas)
73	AMPARO TOVAR GARCIA	No. 869NN y 869P de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 216 del C. 12 Pruebas)



74	MARÍA INÉS TOVAR LOSADA	No. 764 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 214 del C. 12 Pruebas)
75	GARMEN TRUJILLO CORTÉS	No. 1039 y 1161 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 220 y 222 del C. 12 Pruebas)
76	MARÍA STELLA TRUJILLO DE LOSADA	No. 228 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 201 del C. 12 Pruebas)
77	MIRIAM TRUJILLO MORALES *	No. 1537 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 230 del C. 12 Pruebas)
78	ALEXANDER TRUJILLO RAMÍREZ	No. 201 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 201 del C. 12 Pruebas)
79	ELVIA MARÍA VARGAS DE RODRÍGUEZ	No. 1683 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 233 del C. 12 Pruebas)
80	FÉLIX MARÍA VARGAS GARZÓN	No. 1090 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 221 del C. 12 Pruebas)
81	LEONOR VARGAS SÁNCHEZ	No. 1959 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 239 del C. 12 Pruebas)
82	FABIOLA VARGAS TOLEDO	No. 779 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 214 del C. 12 Pruebas)
83	ULISES YUSUNGUAIRA SILVA	No. 423 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 206 del C. 12 Pruebas)
84	ALBERTO ZAPATA GUTIÉRREZ	No. 364 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 204 del C. 12 Pruebas)
85	OLGA CECILIA CASILIMA	No. 1599 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 231 del C. 12 Pruebas)
86	LUZ NELLY CASILIMA	No. 1600 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 231 del C. 12 Pruebas)
87	CELMIRA CRUZ DE ORTÍZ	No. 2005 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 240 del C. 12 Pruebas)
88	DEICY CRUZ RODRÍGUEZ *	No. 1843 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 237 del C. 12 Pruebas)
89	PABLO CUENCA BAHAMON	No. 2182 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 244 del C. 12 Pruebas)



90	JESUS GARCÍA DE MARTÍNEZ	No. 835 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 215 del C. 12 Pruebas)
91	ERNESTO MANRIQUE	No. 184 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 200 del C. 12 Pruebas)
92	REINALDO MÉNDEZ	No. 34 y 104 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 197 del C. 12 Pruebas)
93	MARÍA OLIVA MOLANO SÁNCHEZ	No. 2067 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 242 del C. 12 Pruebas)
94	NATIVIDAD ORDÓÑEZ	No. 1143 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 222 del C. 12 Pruebas)
95	CRUZ ALBA ORDÓÑEZ DE GARCÍA	No. 1298 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 225 del C. 12 Pruebas) (Cruz Alba Ordoñez Carvajal)
96	PABLO EMILIO ORTÍZ RODRÍGUEZ	No. 1820 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 236 del C. 12 Pruebas)
97	MARÍA NANCY PALMA	No. 1928 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 238 del C. 12 Pruebas)
98	PEDRO PABLO PANTOJA CABRERA	No. 369 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 204 del C. 12 Pruebas)
99	MARLENY PERDOMO DE ROJAS	No. 481, 483 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 207 del C. 12 Pruebas)
100	CARLOS ALBERTO PÉREZ SÁNCHEZ *	No. 106 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 199 del C. 12 Pruebas)
101	BERTHA SOFÍA ROJAS DE RAMÍREZ	No. 326N Y 869S de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 203 y 217 del C. 12 Pruebas)
102	CONSUELO ZAPATA CASILIMA *	No. 1614 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 231 del C. 12 Pruebas)
103	ANA MERCEDES BAUTISTA DÍAZ	No. 388 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 205 del C. 12 Pruebas)
104	ERASMO CUELLAR LOSADA	No. 604X de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 210 del C. 12 Pruebas)



105	MIGUEL ÁNGEL HERRERA PÉRDOMO	No. 423A de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 205 del C.12 Pruebas)
106	AURITA HERRERA PÉRDOMO	No. 836 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 215 del C.12 Pruebas)
107	NATIVIDAD LARA LUGO	No. 179 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 200 del C.12 Pruebas)
108	LUIS ORLANDO HORTA VARGAS	No. 725 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 213 del C.12 Pruebas)
109	LUCELIA LABRADOR ESPINOSA	No. 1802 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 236 del C.12 Pruebas)
110	RUBÉN LÓPEZ PERALTA	No. 1096 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 221 del C.12 Pruebas)
111	MARÍA DEL TRÁNSITO LOZANO DE SÁNCHEZ	No. 1847 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 237 del C.12 Pruebas)
112	MERY PENAGOS NIZO	No. 1439 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 227 del C.12 Pruebas)
113	ANIBAL PÉRDOMO MORENO	No. 2162 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 244 del C.12 Pruebas)
114	MARÍA AURORA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ	No. 1479 y 1480 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 228 del C.12 Pruebas)
115	MARÍA MELIDA TORRES CHALA	No. 423N de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 206 del C.12 Pruebas)
116	CARLOS EDUARDO TORRES CHALA	No. 762 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 214 del C.12 Pruebas)
117	BELLANIRA RODRÍGUEZ HERRERA	No. 1180 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 223 del C.12 Pruebas)
118	JOSEFINA SÁNCHEZ DÍAZ	No. 1696 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 233 del C.12 Pruebas)
119	JOSELITO IBÁÑEZ FLÓREZ	No. 587 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 209 del C.12 Pruebas)
120	ALIDA VARGAS CASTRO	No. 908 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 217 del C.12 Pruebas)



121	WILLIAM PÉREZ SÁNCHEZ	No. 205 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 201 del C.12 Pruebas)
122	MAGDALENA SUÁREZ ORDÓÑEZ	No. 1145 de listado de locales vendidos en MERCANEIVA (Fl. 222 del C.12 Pruebas)

Costas

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el sub lite, ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

Finalmente se ordenará compulsar copias a la Contraloría General de la Republica, a la Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación, para que se investiguen las irregularidades contractuales, puestas de presente por las peritos Claudia Marcela Bonilla Fonseca y Astrid Tamayo Osso, en la experticia practicada el día 29 de noviembre de 2001²⁵³, a la Central Minorista Mercaneiva, así como lo demás que encuentre pertinentes.

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

FALLA:

MODIFICAR, la sentencia del 21 de noviembre de 2003 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, por los argumentos expuestos en la parte motiva de la presente providencia, y en su lugar:

PRIMERO. DECLARAR que el Municipio de Neiva es administrativamente responsable de los perjuicios ocasionados a los demandantes con la demolición de las plazas de mercado Central y Satélite del Norte de la ciudad, así como por la falta de adecuación en las condiciones de reubicación en la nueva central de mercado minorista MERCANEIVA – MERCASUR.

SEGUNDO. CONDENAR al Municipio de Neiva a pagar por concepto de lucro cesante las siguientes condenas:

²⁵³ Fis. 1 – 264 del C.11 de pruebas



a. Grupo de no reubicados:

No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
1	RAMIRO ABELLO PLAZA	\$4.676.579.00
2	MARÍA DEL CARMÉN ÁLVAREZ	\$4.676.579.00
3	MARÍA ANATILIA ARCINIEGAS GÓMEZ	\$4.676.579.00
4	REINALDO ARIAS CARVAJAL	\$4.676.579.00
5	DELFINA ARIAS DE CHARRY	\$4.676.579.00
6	GEORGINA ARIAS DE RAMOS	\$4.676.579.00
7	REINALDO ARIAS SANTOS	\$4.676.579.00
8	SANDRA PATRICIA ARTEAGA CAMPOS	\$4.676.579.00
9	LASTENIA ARTEAGA Vda. DE HERRERA	\$4.676.579.00
10	MARÍA EUGENIA ARTUNDUAGA MARROQUÍN *	\$4.676.579.00
11	JESÚS ARTUNDUAGA LLANOS	\$4.676.579.00
12	GUSTAVO ÁVILA	\$4.676.579.00
13	MARÍA ARCELIA BENÍTEZ MORALES	\$4.676.579.00
14	JUDITH BOHORQUEZ RAMÍREZ	\$4.676.579.00
15	ALCIBÍADES CABRERA MOSQUERA	\$4.676.579.00
16	FAUSTO CALDERÓN	\$4.676.579.00
17	ALICIA CÁRDENAS	\$4.676.579.00
18	GUILLERMINA CASTRO MEDINA	\$4.676.579.00
19	RAIMUNDA CAVIEDES MURCIA	\$4.676.579.00
20	EVANGELINA CEBALLES CORREA	\$4.676.579.00
21	FRANCISCO JAVIER COLLAZOS EPIA	\$4.676.579.00
22	JORGE ELIÉCER CONDE IPUZ	\$4.676.579.00
23	GUSTAVO CONTRERAS SUÁREZ	\$4.676.579.00
24	ISAAC CÓRDOBA CÓRDOBA	\$4.676.579.00
25	ELÍAS CÓRDOBA CÓRDOBA	\$4.676.579.00
26	LEONEL CÓRDOBA HERRÁN	\$4.676.579.00
27	RAMIRO CÓRDOBA HERRÁN	\$4.676.579.00
28	MARIO CÓRDOBA SOLER	\$4.676.579.00
29	ILDA MARÍA CÓRDOBA DE TRUJILLO	\$4.676.579.00
30	ALBA CORTÉS	\$4.676.579.00
31	CRISTÓBAL CORTÉS	\$4.676.579.00
32	DIVÁN CRUZ MARROQUÍN	\$4.676.579.00
33	ORFALI MARÍA CUADRADO DE GARCÍA	\$4.676.579.00
34	MYRIAM CUELLAR DE ARIAS	\$4.676.579.00
35	ANARCILA CUELLAR DE SAMBONÍ	\$4.676.579.00
36	VICENTE CHACÓN CARDOZO	\$4.676.579.00
37	NIRZA CHAPARRAL	\$4.676.579.00
38	CÉLIMO CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00
39	DAGOBERTO CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00



No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
40	SEVERIANO CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00
41	MANUEL CHARRY ARIAS	\$4.676.579.00
42	LEONTE CHAUX TOVAR	\$4.676.579.00
43	DAGOBERTO CHÁVARRO OLAYA	\$4.676.579.00
44	BISMAR DELGADO DE HUEGE	\$4.676.579.00
45	LUIS CARLOS DELGADO ZABALA	\$4.676.579.00
46	VÍCTOR DÍAZ	\$4.676.579.00
47	RAQUEL DÍAZ DE MOSQUERA	\$4.676.579.00
48	LUIS HENRY DÍAZ GUTIÉRREZ	\$4.676.579.00
49	MARÍA DEL CARMEN DÍAZ MARTÍNEZ	\$4.676.579.00
50	JESÚS REYNALDO DURÁN MORENO	\$4.676.579.00
51	JESÚS ANTONIO ESCOBAR MORENO	\$4.676.579.00
52	JOSÉ MARÍA ESPINOSA POLANÍA	\$4.676.579.00
53	JAIRO FIERRO ACOSTA	\$4.676.579.00
54	MARÍA ANTONIA GARCÍA DE JARAMILLO	\$4.676.579.00
55	MARÍA NUBIA GARZÓN HERNÁNDEZ	\$4.676.579.00
56	FLOR MARINA GASPAR DÍAZ	\$4.676.579.00
57	LUZ MIRIA GÓMEZ SUÁREZ	\$4.676.579.00
58	MARIELA GONZÁLEZ MESA	\$4.676.579.00
59	RUBELIA GONZÁLEZ PIMENTEL	\$4.676.579.00
60	VISITACIÓN GUERRERO GUTIÉRREZ	\$4.676.579.00
61	LEOVIGILDO GUERRERO CORREDOR	\$4.676.579.00
62	INÉS GUTIÉRREZ	\$4.676.579.00
63	AMPARO GUTIÉRREZ DE ARENAS	\$4.676.579.00
64	EVELIA GUTIÉRREZ DE DÍAZ	\$4.676.579.00
65	GUILLERMO GUTIERREZ SILVA	\$4.676.579.00
66	AURORA HERNÁNDEZ BARRIOS	\$4.676.579.00
67	SALOMÓN HERRERA	\$4.676.579.00
68	ARCADIO HERRERA ARBOLEDA	\$4.676.579.00
69	ALBERTO IPUZ	\$4.676.579.00
70	ARCESIO IPUZ CUENCA	\$4.676.579.00
71	MARCELIANO JARA MEDINA	\$4.676.579.00
72	MARÍA NUBIA JAVELA CADENA	\$4.676.579.00
73	EMMA JAVELA CADENA	\$4.676.579.00
74	DORIS JOVEN DE AROCA	\$4.676.579.00
75	AGUSTÍN JOVEN GONZÁLEZ	\$4.676.579.00
76	BELLAMIRA LARA NINCO	\$4.676.579.00
77	MARÍA AURORA LEÓN	\$4.676.579.00
78	MARÍA DELICA LEÓN PENCUE	\$4.676.579.00
79	MARÍA LIDIA LEÓN PENCUE	\$4.676.579.00
80	MARÍA OLGA LÓPEZ CHAUX	\$4.676.579.00



No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
81	MARÍA GILMA LÓPEZ PERALTA	\$4.676.579.00
82	RAFAEL LOSADA ORTÍZ	\$4.676.579.00
83	MERCEDES LLANOS	\$4.676.579.00
84	RAFAEL MANCHOLA FIERRO	\$4.676.579.00
85	ROSA TULIA MARROQUÍN DE CRUZ	\$4.676.579.00
86	HERMÓGENES MARROQUÍN NINCO	\$4.676.579.00
87	DELFINA ARIAS DE CHARRY	\$4.676.579.00
88	ALFREDO MEDINA VIDARTE	\$4.676.579.00
89	GLORIA MARÍA MEJÍA RUBIANO	\$4.676.579.00
90	IRENE MENDEZ DE BRAVO	\$4.676.579.00
91	BLANCA FLORA MENDEZ MEDINA	\$4.676.579.00
92	RODOLFO MENZA	\$4.676.579.00
93	ROSA TULIA MOLINA DE IBÁÑEZ	\$4.676.579.00
94	AURORA MOLINA	\$4.676.579.00
95	SIXTA TULIA MONJE	\$4.676.579.00
96	MYRIAM MONO LOSADA	\$4.676.579.00
97	JAVIER MONROY ZÚÑIGA	\$4.676.579.00
98	RAFAEL DESIDERIO MORA BETANCOURT	\$4.676.579.00
99	FLOR MARÍA MORENO DE RAMOS	\$4.676.579.00
100	LUZ MABEL MOSQUERA BENÍTEZ	\$4.676.579.00
101	VALDIRY MOSQUERA BENÍTEZ	\$4.676.579.00
102	ANA ISABEL MOSQUERA BENÍTEZ	\$4.676.579.00
103	JESÚS DAVID MOSQUERA MOSQUERA	\$4.676.579.00
104	JOSÉ JOAQUÍN MOSQUERA SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
105	MARTHA LUCÍA NARVÁEZ LEURO	\$4.676.579.00
106	JOSÉ IGNACIO NARVÁEZ TAPIA	\$4.676.579.00
107	GRACIELA NINCO JACOBO	\$4.676.579.00
108	MAURICIO NOVOA	\$4.676.579.00
109	MERCEDES ORTÍZ	\$4.676.579.00
110	JAQUELINE OSSA CAVIEDES	\$4.676.579.00
111	MARÍA LUZ DARY OSSA CAVIEDES	\$4.676.579.00
112	ÁNGEL ALBERTO OVIEDO	\$4.676.579.00
113	ORFELINA OVIEDO	\$4.676.579.00
114	ZOILA PADILLA TAO	\$4.676.579.00
115	LUIS CARLOS PATIÑO	\$4.676.579.00
116	CRISTOBALINA PERDOMO DE CONDE *	\$4.676.579.00
117	LILIA PERDOMO *	\$4.676.579.00
118	MARÍA ELENA PERDOMO DE TRUJILLO	\$4.676.579.00
119	MARICELA PERDOMO VARGAS	\$4.676.579.00
120	MARÍA DE JESÚS PÉREZ DE CANO	\$4.676.579.00
121	AURA MARÍA PINZÓN LÓPEZ	\$4.676.579.00



No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
122	ELÍAS QUIMBAYA ESCOBAR	\$4.676.579.00
123	RAFAEL QUINAYÁS INCHIMA *	\$4.676.579.00
124	ARACELY RAMÍREZ DE AGUDELO	\$4.676.579.00
125	JUDITH RAMÍREZ DE TRUJILLO	\$4.676.579.00
126	SOLEDAD RAMÍREZ LOSADA	\$4.676.579.00
127	MICAELINA ARCELIA RAMÍREZ SIERRA	\$4.676.579.00
128	JAIRO RAMÍREZ ZAPATA	\$4.676.579.00
129	MIGUEL ÁNGEL REYES PERDOMO	\$4.676.579.00
130	BENJAMÍN RIVERA	\$4.676.579.00
131	ULDARICO RODRÍGUEZ	\$4.676.579.00
132	STELLA RODRÍGUEZ CASTRO	\$4.676.579.00
133	DIOSSELINA ROJAS CAMARGO	\$4.676.579.00
134	MARCO FIDEL ROJAS QUIMBAYA *	\$4.676.579.00
135	MARÍA INÉS ROJAS ROJAS	\$4.676.579.00
136	CAMPO ELÍAS RUBIANO CHALA	\$4.676.579.00
137	NIEVES RUBIANO DE MOTTA	\$4.676.579.00
138	ALBA LUZ SAMBONÍ DE PARRA *	\$4.676.579.00
139	MATILDE SÁNCHEZ DE MEDINA	\$4.676.579.00
140	BLANCA SÁNCHEZ RAMÍREZ	\$4.676.579.00
141	CECILIA SANDOVAL	\$4.676.579.00
142	ÁNGEL MARÍA SILVA PALENCIA	\$4.676.579.00
143	ROBERTO SILVA RIVERA	\$4.676.579.00
144	LEONOR SILVA DE TOVAR	\$4.676.579.00
145	GERARDO SOLANO PERDOMO	\$4.676.579.00
146	ANA SOFÍA SOLER DE CÓRDOBA	\$4.676.579.00
147	OTONIEL SOTO BONILLA	\$4.676.579.00
148	AMIRA SOTO DE LACHE	\$4.676.579.00
149	TERESA SUÁREZ CRUZ	\$4.676.579.00
150	LUIS ARTURO SUPELANO	\$4.676.579.00
151	MIGUEL ANTONIO TOLE LOZANO	\$4.676.579.00
152	ALFONSO TORRES	\$4.676.579.00
153	HIPÓLITO TORRES	\$4.676.579.00
154	LUISA RITA TOVAR DE QUESADA	\$4.676.579.00
155	LAURA INÉS TOVAR BONILLA	\$4.676.579.00
156	MARÍA NINFA TOVAR CORTÉS *	\$4.676.579.00
157	JOSÉ MANUEL TOVAR NÚÑEZ *	\$4.676.579.00
158	CELIANO TRUJILLO	\$4.676.579.00
159	CARMEN DORIS TRUJILLO GALINDO *	\$4.676.579.00
160	OLGA TRUJILLO MORALES	\$4.676.579.00
161	AIDEÉ URIBE *	\$4.676.579.00
162	YOLANDA URIBE	\$4.676.579.00



266
Expediente 27.578
De: Ramiro Abelló Plaza y otros
Contra: Municipio de Neiva

No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
163	ANA RUTH VANEGAS MOLINA	\$4.676.579.00
164	ROSA VIRGINIA DIAZ DE VARGAS	\$4.676.579.00
165	OLEGARIO VARGAS MEJÍA	\$4.676.579.00
166	GLORIA VARGAS SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
167	MYRIAM VARGAS URIBE *	\$4.676.579.00
168	CARMEN VELANDIA BALLESTEROS	\$4.676.579.00
169	HERMELINDA VIDAL DE RAMOS	\$4.676.579.00
170	MARÍA NUVA ZÚÑIGA ÁLVAREZ *	\$4.676.579.00
171	HENRY BARRERO	\$4.676.579.00
172	MARÍA DEL SOCORRO BOLAÑOS	\$4.676.579.00
173	ROGELIO CALIMÁN MANRIQUE	\$4.676.579.00
174	LUCILA CAMARGO DE MEJÍA	\$4.676.579.00
175	LUCILA CÁRDENAS DE MOSQUERA	\$4.676.579.00
176	JOSÉ ENRIQUE CARVAJAL TAMAYO *	\$4.676.579.00
177	LUZ HAZDED CARRILLO NÚÑEZ *	\$4.676.579.00
178	ALICIA CÉLIS DE GUZMÁN	\$4.676.579.00
179	JOSÉ MILLER COLLAZOS ALARCÓN	\$4.676.579.00
180	AMANDA DELGADO GARZÓN	\$4.676.579.00
181	MARÍA EVERLY DELGADO GARZÓN	\$4.676.579.00
182	TERESA GARCÍA	\$4.676.579.00
183	JOAQUÍN GONZÁLEZ LUGO	\$4.676.579.00
184	MARÍA ELCIRA DE JESÚS GUZMÁN	\$4.676.579.00
185	ERMIDES HERNÁNDEZ BARRIOS *	\$4.676.579.00
186	ADELA HERRERA	\$4.676.579.00
187	ESMILDA IBARRA GARCÍA	\$4.676.579.00
188	SEVERIANO LADINO	\$4.676.579.00
189	CARLOS ENRIQUE LOZANO TRUJILLO *	\$4.676.579.00
190	CENEN MARTÍNEZ ROLDÁN	\$4.676.579.00
191	WILSON MARTÍNEZ VARGAS	\$4.676.579.00
192	ELVIGIA MEDINA SOTO	\$4.676.579.00
193	MILENA MEJÍA CAMARGO	\$4.676.579.00
194	MARÍA GENOVEVA MINA MONTENEGRO	\$4.676.579.00
195	MIGUEL MORALES TOCORA	\$4.676.579.00
196	JAIRO MOYA	\$4.676.579.00
197	LUIS ENRIQUE ORTÍZ GUTIÉRREZ *	\$4.676.579.00
198	AMIRA PENAGOS DE CARDOZO *	\$4.676.579.00
199	HERNANDO PERDOMO PERDOMO	\$4.676.579.00
200	HUMBERTO PÉREZ MORA	\$4.676.579.00
201	MARTHA INÉS RAMÍREZ CANTE	\$4.676.579.00
202	JOSÉ JOAQUÍN RIVERA RAMÍREZ *	\$4.676.579.00
203	GABRIELA RODRÍGUEZ GARZÓN	\$4.676.579.00



No.	Demandantes	Monto indemnizatorio
204	LUZ MYRIAM RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ	\$4.676.579.00
205	ÁLVARO TOVAR ESPINOSA *	\$4.676.579.00
206	DIMAS TRUJILLO BUSTOS	\$4.676.579.00
207	EDGAR TRUJILLO OLIVEROS	\$4.676.579.00
208	TRINIDAD VALDERRAMA DE ORTÍZ	\$4.676.579.00
209	JOSÉ GERARDO VIDARTE CLAROS	\$4.676.579.00
210	BEATRIZ ELENA ZAMBRANO DE CALDERÓN	\$4.676.579.00
211	ROSALBA VERA DE SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
212	VICENTE CAICEDO PINO	\$4.676.579.00
213	GRICELDA CAMARGO	\$4.676.579.00
214	NELLY CHARRY DE SÁNCHEZ	\$4.676.579.00
215	MARLENY DÍAZ	\$4.676.579.00
216	JORGE ARTURO HERNÁNDEZ CAMPOS	\$4.676.579.00
217	MAYERLI IPUZ PÉRDOMO	\$4.676.579.00
218	JOSÉ NEL MONTENEGRO CUÉLLAR	\$4.676.579.00
219	MARIO OCAMPO RAMÍREZ	\$4.676.579.00
220	GLORIA INÉS PARRA DÍAZ	\$4.676.579.00
221	ANA ROSA PERDOMO	\$4.676.579.00
222	OLGA LUCÍA RAMOS	\$4.676.579.00
223	FIDEL RÍOS LOSADA	\$4.676.579.00
224	JOSÉ ELÍAS TOVAR ESPINOSA	\$4.676.579.00
225	FIDEL ANTONIO YATE LASSO *	\$4.676.579.00
226	PATRICIA LOSADA IBARRA	\$4.676.579.00
227	FAIBER MORALES CALDERÓN	\$4.676.579.00
228	JOSÉ ARQUÍMEDES RODRÍGUEZ	\$4.676.579.00
229	JOSÉ DOMINGO SANTANA	\$4.676.579.00

b. Grupo de Reubicados:

No.	DEMANDANTES	Monto Indemnizatorio
1	LUIS ALFIDIO ARIAS QUESADA	\$18.088.017,02
2	TOBIAS AVILEZ GONZÁLEZ	\$18.088.017,02
3	LUCRECIA BASTIDAS ORTIGOZA	\$18.088.017,02
4	ROSA BENÍTEZ DE CAVIEDES	\$18.088.017,02
5	MARÍA ELCIRA BONILLA	\$18.088.017,02
6	ANARCILA CAMACHO COLLAZOS	\$18.088.017,02
7	NERY CAMPOS SALCEDO	\$18.088.017,02
8	LIGIA CÁRDENAS GONZÁLEZ	\$18.088.017,02
9	CELMIRA CASTRO TORRES	\$18.088.017,02
10	MARÍA IDALY CONTRERAS SUÁREZ	\$18.088.017,02
11	BEATRIZ CUÉLLAR	\$18.088.017,02
12	EDGAR CUÉLLAR VALENZUELA	\$18.088.017,02
13	GLORIA CUÉLLAR VALENZUELA	\$18.088.017,02
14	MARCOS CUENCA CUENCA	\$18.088.017,02



No.	DEMANDANTES	Monto
		Indemnizatorio
15	INOCENCIO CULMA PIMENTEL	\$18.088.017,02
16	CARMEN CHACÓN CARDOZO	\$18.088.017,02
17	EVARISTO CHARRY OLAYA	\$18.088.017,02
18	CUSTODIA ESPINOSA DE MEJÍA	\$18.088.017,02
19	PEDRO MARÍA FIERRO VALENCIA	\$18.088.017,02
20	LUCY GASCA PALENCIA	\$18.088.017,02
21	OTAIN GONZÁLEZ CAVIEDES	\$18.088.017,02
22	DORIS GONZÁLEZ CHARRY	\$18.088.017,02
23	SOLEDAD GONZÁLEZ QUIZA	\$18.088.017,02
24	EFRAÍN GUTIÉRREZ	\$18.088.017,02
25	ROSANA GUTIÉRREZ LOZADA	\$18.088.017,02
26	SALOMÓN HERNÁNDEZ BARRIOS	\$18.088.017,02
27	NIDIA LAMILLA DE MOSQUERA	\$18.088.017,02
28	PATRICIA DEL PILAR LARA RODRÍGUEZ	\$18.088.017,02
29	SANDRA LILIANA LARA RODRÍGUEZ	\$18.088.017,02
30	AURORA LIZARAZO Díaz	\$18.088.017,02
31	FABIOLA LOSADA CALDERÓN	\$18.088.017,02
32	FLOR MARÍA LOZANO DE LOZANO	\$18.088.017,02
33	FABIO MANRIQUE ORTÍZ	\$18.088.017,02
34	LUIS CARLOS MARROQUÍN VELÁSQUEZ	\$18.088.017,02
35	ESPERANZA MARTÍNEZ	\$18.088.017,02
36	YESID MEDINA CARDOZO	\$18.088.017,02
37	RAFAEL MÉNDEZ MOTTA	\$18.088.017,02
38	JOSE ANTONIO MOLANO CHARRY	\$18.088.017,02
39	AGRIPINA MONO QUINTERO	\$18.088.017,02
40	ROSALBA MONTEALEGRE	\$18.088.017,02
41	BERTHA MOSQUERA DE RAMÍREZ *	\$18.088.017,02
42	IGNACIO MOSQUERA DÍAZ	\$18.088.017,02
43	ORLANDO MOSQUERA GONZÁLEZ	\$18.088.017,02
44	FARID MOTTA RUBIANO	\$18.088.017,02
45	PEDRO MUÑOZ ROJAS	\$18.088.017,02
46	MARÍA ELVIA NARVÁEZ DE MORA	\$18.088.017,02
47	GLADYS NARVÁEZ LEURO	\$18.088.017,02
48	MARTHA LUCÍA NIÑO ROJAS	\$18.088.017,02
49	AGUSTINA OVIEDO DE BAUTISTA	\$18.088.017,02
50	CARLOS PACHECO	\$18.088.017,02
51	GLORIA PERDOMO	\$18.088.017,02
52	MARÍA ELENA PERDOMO	\$18.088.017,02
53	HERMINIA PERDOMO DE FRANCO	\$18.088.017,02
54	NURY PERDOMO DE VARGAS	\$18.088.017,02
55	INÉS POLANÍA POVEDA	\$18.088.017,02
56	MERY RAMÍREZ ARCE	\$18.088.017,02
57	ANA MARÍA RAMÍREZ CHANTRE	\$18.088.017,02
58	MARIELA RAMÍREZ DE BALLESTEROS	\$18.088.017,02
59	ADRIANO RAMOS CRUZ	\$18.088.017,02
60	MARÍA SILVIA RICARDO DE LA TORRE	\$18.088.017,02
61	GUSTAVO RIVAS CAMACHO	\$18.088.017,02
62	GLORIA MARÍA RODRÍGUEZ	\$18.088.017,02
63	BERTHA RODRÍGUEZ DE RAMÍREZ	\$18.088.017,02
64	ROSALBA SALAZAR	\$18.088.017,02
65	MARÍA LUZ HÉLIDA SÁNCHEZ DE TRUJILLO	\$18.088.017,02
66	DORA EDID SÁNCHEZ DÍAZ *	\$18.088.017,02
67	CECILIA SÁNCHEZ POVEDA	\$18.088.017,02
68	LUZ MERY SANDOVAL	\$18.088.017,02
69	FRANCISCO ANTONIO SANTANILLA RAMON	\$18.088.017,02
70	MARÍA DELCY SILVA QUINTERO	\$18.088.017,02
71	BLANCA LIGIA TABLA MADROÑERO	\$18.088.017,02
72	LAURENCIA TIQUE BOTACHE	\$18.088.017,02



No.	DEMANDANTES	Monto
		Indemnizatorio
73	AMPARO TOVAR GARCÍA	\$18.088.017,02
74	MARÍA INÉS TOVAR LOSADA	\$18.088.017,02
75	CARMEN TRUJILLO CORTÉS	\$18.088.017,02
76	MARÍA STELLA TRUJILLO DE LOSADA	\$18.088.017,02
77	MIRIAM TRUJILLO MORALES *	\$18.088.017,02
78	ALEXANDER TRUJILLO RAMÍREZ	\$18.088.017,02
79	ELVIA MARÍA VARGAS DE RODRÍGUEZ	\$18.088.017,02
80	FÉLIX MARÍA VARGAS GARZÓN	\$18.088.017,02
81	LEONOR VARGAS SÁNCHEZ	\$18.088.017,02
82	FABIOLA VARGAS TOLEDO	\$18.088.017,02
83	ULISES YUSUNGUAIRA SILVA	\$18.088.017,02
84	ALBERTO ZAPATA GUTIÉRREZ	\$18.088.017,02
85	OLGA CECILIA CASILIMA	\$18.088.017,02
86	LUZ NELLY CASILIMA	\$18.088.017,02
87	CELMIRA CRUZ DE ORTÍZ	\$18.088.017,02
88	DEICY CRUZ RODRÍGUEZ *	\$18.088.017,02
89	PABLO CUENCA BAHAMON	\$18.088.017,02
90	JESÚS GARCÍA DE MARTÍNEZ	\$18.088.017,02
91	ERNESTO MANRIQUE	\$18.088.017,02
92	REINALDO MÉNDEZ	\$18.088.017,02
93	MARÍA OLIVA MOLANO SÁNCHEZ	\$18.088.017,02
94	NATIVIDAD ORDÓÑEZ	\$18.088.017,02
95	CRUZ ALBA ORDÓÑEZ DE GARCÍA	\$18.088.017,02
96	PABLO EMILIO ORTÍZ RODRÍGUEZ	\$18.088.017,02
97	MARÍA NANCY PALMA	\$18.088.017,02
98	PEDRO PABLO PANTOJA CABRERA	\$18.088.017,02
99	MARLENY PERDOMO DE ROJAS	\$18.088.017,02
100	CARLOS ALBERTO PÉREZ SÁNCHEZ *	\$18.088.017,02
101	BERTHA SOFÍA ROJAS DE RAMÍREZ	\$18.088.017,02
102	CONSUELO ZAPATA CASILIMA *	\$18.088.017,02
103	ANA MERCEDES BAUTISTA DÍAZ	\$18.088.017,02
104	ERASMO CUELLAR LOSADA	\$18.088.017,02
105	MIGUEL ÁNGEL HERRERA PÉRDOMO	\$18.088.017,02
106	AURITA HERRERA PÉRDOMO	\$18.088.017,02
107	NATIVIDAD LARA LUGO	\$18.088.017,02
108	LUIS ORLANDO HORTA VARGAS	\$18.088.017,02
109	LUCELIA LABRADOR ESPINOSA	\$18.088.017,02
110	RUBÉN LÓPEZ PERALTA	\$18.088.017,02
111	MARÍA DEL TRÁNSITO LOZANO DE SÁNCHEZ	\$18.088.017,02
112	MERY PENAGOS NIZO	\$18.088.017,02
113	ANIBAL PERDOMO MORENO	\$18.088.017,02
114	MARÍA AURORA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ	\$18.088.017,02
115	MARÍA MELIDA TORRES CHALA	\$18.088.017,02
116	CARLOS EDUARDO TORRES CHALA	\$18.088.017,02
117	BELLANIRA RODRÍGUEZ HERRERA	\$18.088.017,02
118	JOSEFINA SÁNCHEZ DÍAZ	\$18.088.017,02
119	JOSELITO IBÁÑEZ FLÓREZ	\$18.088.017,02
120	ALIDA VARGAS CASTRO	\$18.088.017,02
121	WILLIAM PÉREZ SÁNCHEZ	\$18.088.017,02
122	MAGDALENA SUÁREZ ORDÓÑEZ	\$18.088.017,02

TERCERO. COMPULSAR COPIAS a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación, para que se investiguen las irregularidades contractuales, puestas de presente por las peritos



Claudia Marcela Bonilla Fonseca y Astrid Tamayo Osso, en la experticia practicada el día 29 de noviembre de 2001²⁵⁴, a la Central Minorista Mercaneiva, así como lo demás que encuentre pertinentes.

CUARTO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO. Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

SEXTO. CÚMPLASE lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

SÉPTIMO. ABSTENERSE de condenar en costas.

OCTAVO. Ejecutoriada esta providencia, **DEVJÉLVASE** inmediatamente el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

ENRIQUE GIL BOTERO
Presidente

²⁵⁴ Fls. 1 – 264 del C.11 de pruebas



271

Expediente 27.578

De: Ramiro Abelló Plaza y otros

Contra: Municipio de Noiva

OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ
Magistrada

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado

APENDICE F

A:

Esteban Bedrabbo Torres

Boletín II 98/10

LE HAGO SABER: Que en el Juicio Amparo Constitucional No. 1030-0-99 seguido por Esteban Abedrabbo Torres contra Delegado del Procurador General del Estado, se encuentra lo siguiente.-.....

Guayaquil, 16 de diciembre de 1999; las 12h00.-

VISTOS: De fs. 1 a 6 de los autos; comparece Esteban Abedrabbo Torres, a nombre como Gerente General y representante legal de la Compañía HUSEPRIC S. A., cuya representación legal consta legitimada en mérito al nombramiento acompañado, y manifiesta: a).- Que su representada es una compañía constituida al amparo de las leyes ecuatorianas, domiciliada en la ciudad de Guayaquil y cuyo objeto es la actividad comercial; b).- Que mediante Decreto Ejecutivo # 681 de 9 de Marzo de 1.999, publicado en el Registro Oficial # 148 del 15 de Marzo de 1.999, el Presidente Constitucional de la República declaró el estado de emergencia nacional; c).- Que posteriormente y al amparo del acto administrativo antes mencionado, el señor Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo # 685 declaró en estado de movilización, entre otras, a las instituciones financieras nacionales públicas y privadas y sus entidades "off shore", disponiendo que una serie de depósitos y captaciones monetarias en moneda nacional y extranjera, quedasen sometidas al régimen previsto en los artículos 54 y 55 de la Ley de Seguridad Nacional; d).- Que mediante Acuerdo Ministerial # OI4 de 12 de Marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial # 149 de 16 de Marzo de 1999 la otrora Ministra de Finanzas y Crédito Público dictó una serie de normas complementarias, por las que se reglamentaba el malhadado Decreto Ejecutivo # 685 antes citado; e).- Que finalmente, mediante Decreto Ejecutivo # 711 de fecha 18 de Marzo de 1.999, el Presidente de la República declaró terminado el estado de emergencia nacional. II.- Antecedentes de Derecho: A).- Que la Constitución Política del Estado, consagra en distintos numerales del artículo 23, varios derechos, entre ellos los siguientes: "... 16.- La libertad de empresa, con sujeción a la Ley; ...23.- El derecho a la propiedad, en los términos que señala la Ley; ...26.- La seguridad jurídica..."; B). El título XII de la Constitución Política del Estado declara que serán objetivos

permanentes de éste la conservación de los equilibrios macroeconómicos y un crecimiento eficiente y sostenido, correspondiéndole al mismo garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza, así, como mantener una política fiscal disciplinada, fomentando el ahorro y la inversión; C). Que el artículo 271 de la ley suprema del Estado expresa que éste garantizará los capitales nacionales y extranjeros que se inviertan en la producción; D). Que el artículo 1 de la Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones establece que es objetivo de dicha Ley el fomentar y promover la inversión nacional y extranjera; E). Que el artículo 21 de ley citada en el párrafo inmediato anterior establece imperativamente la obligación del Estado de velar que la inversión (nacional y extranjera) se desarrolle con toda la libertad y garantías establecidas en la Constitución Política y las Leyes; F). Que el cuerpo legal invocado en el párrafo "d" anterior consagra el respeto del Ecuador a los Tratados y Convenciones que en materia de promoción y protección a las inversiones haya suscrito con anterioridad a ella; G). Que el artículo 180 de la Constitución Política del Estado establece que el Presidente de la República podrá decretar el estado de emergencia nacional, únicamente en el caso de darse una o más de las cuatro circunstancias en él determinadas, entre ellas, la conmoción interna; H). Que la Ley de Seguridad Nacional, cuya codificación aparece publicada en el Registro Oficial # 892 de Agosto 9 de 1.979, en su artículo 58, además de causas exógenas, contempla como únicas causas de movilización la grave conmoción interna o catástrofes naturales; I). Que el reglamento codificado a la Ley de Seguridad Nacional, promulgado mediante Decreto Ejecutivo # 2264, publicado en el Registro Oficial # 642 de Marzo 14 de 1.991 expresa en su artículo 55 que todos los recursos nacionales, públicos y privados, podrán ser movilizados para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional; J).

(2)

Que el artículo 95 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 46 y 47 de la Ley del Control Constitucional, impone a Jueces y Tribunales la obligación de remediar las consecuencias de un acto ilegítimo de una autoridad de la administración pública; k). Que los artículos 13 y 15 del Código Civil Ecuatoriano recogen un principio básico de sustento del Derecho, pues consagran la territorialidad en la aplicación de las disposiciones y normas en general; l). Que el Título XIII de la Constitución Política consagra la supremacía de ésta sobre cualquier otro cuerpo de leyes e impone a los jueces la obligación de aplicar las normas de la misma. Que de la invocación así como de la cita del sinnúmero de normas aludidas en el acápite inmediato anterior del libelo de demanda, se colige con claridad que el señor Presidente de la República, al promulgar los Decretos Ejecutivos citados y la anterior Ministra de Finanzas y Crédito Público, violaron expresos derechos que la Constitución Política del Estado y otros cuerpos legales expresamente mencionados, consagran en favor de los habitantes del Ecuador. Que para abundar en la procedencia de este reclamo, señor Juez, debe empezar por desvirtuar la legalidad del Decreto Ejecutivo # 685, pues el mismo, además de inconstitucional, trasciende expresas disposiciones legales y reglamentarias, quebrantando por lo mismo, un principio básico del derecho público que de manera clara contempla que las Instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las contempladas en la Constitución y en la Ley. Que en el caso al que esta demanda dice relación, se hace necesario el insistir en una serie de principios del Derecho, a fin de demostrar que la competencia de todo gobierno, está concretamente limitada por la legalidad, pues los actos del mismo, al verse específicamente demarcados por la ley, clara manifestación de la voluntad soberana, instituyen el Estado de Derecho. Que en esencia, todo acto político (o acto de gobierno), por generar

consecuencias jurídicas, es sustancialmente "justiciable" por estar limitado por la norma. La subordinación del acto político a la norma (la requisición o confiscación de los fondos ordenadas por el Gobierno Nacional conforman uno), son el único sostén del Estado de Derecho, pues como lo dice Gustavo Penagos en su obra "Los actos políticos", "...el fundamento del orden es el valor de las fuentes jerárquicas, que enmarcan un sistema jurídico...". Que en cuanto a la legalidad del Decreto de movilización de las instituciones financieras, es menester el hacer ciertas reflexiones. Si bien nuestra Constitución contempla en favor del Presidente de la República, algunas facultades que le permiten actuar excepcionalmente, éstas no deben ser aplicadas en un entorno de libertinaje jurídico. Que la movilización, consecuencia de la ya derogada emergencia nacional, es una institución aplicable sólo en situaciones que nacen de la guerra o de la catástrofe interna. Que cita al autor Sánchez Viamonte, quien textualmente expresa: "De cualquier modo, y en todos los casos, el estado de sitio (en la legislación nacional el estado de emergencia) significa la abolición definitiva de la ley marcial o estado de guerra primitivo, puro y simple. Es la sustitución del estado de violencia y arbitrariedad por el estado de derecho, hasta donde es compatible con las exigencias defensivas ante la amenaza de un grave peligro exterior o interior. Si siempre o casi siempre es un pretexto para ejercer la dictadura y quebrar el orden jurídico, ello se debe a la incultura de los individuos y colectividades y no a la naturaleza puramente, previsor y defensiva de la institución". Que de la lectura de los artículos 180 y 181 # 8 de la Constitución Política del Estado, al igual que sus antecedentes, se observa que el ahora denominado estado de emergencia fue instituido para casos excepcionales, cuando se vuelve imposible gobernar con la normalidad habitual. Que sin embargo, tales facultades, no son absolutas ni omnímodas, pues tienen límites precisos, que no pueden ser desbordados ni trascendidos para desconocer

garantías fundamentales. Que el profesor Gabriel Melo Guevara, en su obra "Un Estado de Sitio Efectivo", dice lo siguiente: "El estado de sitio (inevablemente, en el Ecuador, el estado de emergencia) fue establecido para casos excepcionales, cuando la normalidad es quebrantada por unas causales que exigen soluciones imposibles de adoptar si se siguen los procedimientos habituales... La institución del artículo 180 posee alcances precisos; debe ser usada con el propósito exacto para el cual fue concebida y por su carácter excepcional, sin excesos ni abusos. Que por eso, los actos jurídicos que como consecuencia de la declaratoria de emergencia devienen, deben estar encaminados a eliminar las causas de la turbación. Que ahora, no obstante de ser potestad constitucional del Presidente el declarar el estado de emergencia, la norma invocada y últimamente citada impone a aquel cumplir determinados requisitos, por lo que al hacerlo, sustrae del mismo toda discrecionalidad y, es que no puede ser sino lógico el pensar que una medida de tal naturaleza, que excepciona la normatividad ordinaria, esté sujeta a estrictas exigencias constitucionales. Que existen requisitos exigidos por la Constitución para declarar el estado de emergencia; entre ellos, se encuentran los doctrinariamente considerados como previos, esto es, que se dé uno de aquellos establecidos en la norma regladora del mismo. Al invocarse la conmoción nacional como razón para decretarse la emergencia nacional y posteriormente ilegalmente movilizar las instituciones financieras para requisar fondos pertenecientes a los ciudadanos, el Presidente de la República, quiso matizar la mera reacción de importantes sectores nacionales con aquella. Que al respecto, es procedente el citar al tratadista Sánchez Viamonte, quien nos ofrece luces sobre los ribetes que deben caracterizar la conmoción. Este dice: "Toda perturbación por sí sola no justifica la declaración del estado de sitio (emergencia) El hecho de equiparar la conmoción interior al ataque exterior significa que la conmoción debe ser de gravedad extrema,

semejante a la que reviste la invasión del territorio nacional por fuerzas armadas enemigas. Que esto solo basta para excluir en una reglamentación legislativa del estado de sitio toda perturbación del orden reprimible por los medios ordinarios de que dispone el poder constitucional. Los actos subversivos, los desórdenes de carácter social, los atentados delictivos y aún las insurrecciones armadas que no pongan en peligro la estabilidad del gobierno, no justifican, pues, declaración del estado de sitio (emergencia), que en todos los casos sería abusiva e ilegítima: simple pretexto para el logro de fines inconfesables. Esta es la doctrina general incorporada al Derecho positivo de todos los países civilizados que adoptaron la institución...".

Que de la cita transcrita, cabe decirse que el acto político de declaratoria de emergencia, no puede ni debe ser arbitrario, ni contrario al orden jurídico, debiendo someterse al esquema normativo. En definitiva, tal como lo expresa Eduardo García de Enterría, toda ilegalidad en la que incurra quien ejerce el poder, debe ser sometida al juicio impugnatorio. Que la Corte Suprema de Colombia, Sala Plena, en sentencia de diciembre 6 de 1979 dice: "no es válido el ejercicio de la facultad del artículo 121 (180 de la constitución política del Ecuador)* cuando recae sobre cuestiones ajenas a la situación de desorden al expedir medidas que en nada contribuyen a la restauración de la normalidad". El párrafo recientemente transcrito permite también concluir que el decreto declaratorio de emergencia nacional, debe guardar total conexidad con los hechos que la justifiquen y con las normas que lo desarrollen (el decreto de movilización) y éstas no pueden, de ninguna forma, ir más allá de lo que la Constitución y la Ley permiten. Que en este caso, tal como se desprende de la lectura del artículo 55 del Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional, la movilización sólo se justifica en el caso de Defensa Nacional; así, en el tema de análisis y objeto de esta demanda, se ha producido no sólo una ilegal

(9)

movilización sino la requisición ilícitamente no indemnizada, de recursos financieros de propiedad de los ciudadanos y empresas ecuatorianos. Que la emergencia no es un estado extra-constitucional, sino que debe respetar el Estado de Derecho y los poderes del Gobierno Nacional no pueden ir más allá del preciso ámbito de perturbación que busca contrarrestar, pero jamás bajo una inconstitucional, malhadada, ilegítima e ilícita "movilización-confiscación-requisición" de bienes. Que si como expresan muchos autores, de la validez y eficacia del decreto inicial dependen los posteriores, en este caso, el de movilización, entonces la revocatoria de la vigencia del primero influiría en la de todos aquellos decretos que desarrollan la declaratoria de emergencia nacional; por ello, la vida jurídica del decreto de movilización está inexorablemente atada a la del de emergencia y en definitiva, derogado que fuera éste, aquel también dejó de ser efectivo. Que como consecuencia del análisis efectuado, cabe entonces concluir que ni la declaratoria de emergencia nacional fue constitucional, ni el decreto de movilización es legal, más aún, cuando el Decreto Ejecutivo # 681 ya fue derogado. Insistir en continuar aplicando aquella ilegal requisición de fondos no hace sino instaurar en el Ecuador una suerte cruel de estado de antijuridicidad, que a los jueces corresponde impedir. Que Por los antecedentes expuestos, interpone el presente recurso de amparo constitucional, a fin de que se tutelen efectivamente aquellos derechos citados en el acápite II anterior, que la Carta Magna confiere en favor de HUSEPRIC S. A., para que al amparo de los Arts. 46 y 49 de la Ley de Control Constitucional ordene que cese el "congelamiento" de los fondos que pertenecen a mi representada y que se encuentran invertidos según el certificado # 0001513 en el Banco Popular del Ecuador S.A. y certificado # 002119 de la Previsora International Bank, LTD. respectivamente, para así poder disponer libremente de ellos. Que la movilización que trajo como consecuencia la ilegítima requisición de

fondos de propiedad de HUSEPRIC S. A. y el ilegal Acuerdo Ministerial que la reglamenta, impiden ejercer libremente la actividad productiva de su representada, sometiéndola al impacto de medidas cuyo efecto excede los límites del quehacer del Presidente de la República y del Ministro de Finanzas y Crédito Público. Por otro lado, no debe perderse de vista que además, con dicho acto administrativo, el señor Presidente de la República violó todo principio de aplicación territorial de una norma, lo que transgrede principios fundamentales del Derecho Internacional Público, por el cual regulan sus relaciones los Países y pone un corolario de funesta ilegalidad a aquel principio que la misma Constitución Política del Estado abraza en el Art. 4. Que todo esto contribuye a abaratar un entorno de inseguridad jurídica que viola flagrantemente normas constitucionales, que precisamente consagran la protección a la inversión y la estabilidad normativa que, con el Decreto de movilización dictado por el Presidente de la República, fueron condenadas a ser meras declaraciones sin contenido. Que finalmente, como consecuencia de la suspensión solicitada, al amparo de lo que reza la última parte del Art. 49 de la Ley de Control Constitucional, solicita se oficie a los representantes del Banco Popular (Sucursal Guayaquil) para que procedan conforme a lo solicitado, es decir, que permitan disponer inmediatamente de los recursos que son de propiedad de su representada. Que las autoridades contra quien se plantea el presente recurso es el Presidente Constitucional de la República, dignidad que recae en el doctor Jamil Mahuad Witt, debiendo citarse para los efectos de ley, al señor Procurador General del Estado Dr. Ramón Jiménez Carbo en la persona de su delegado Ab. Luis Rojas Bajafía, y, al Ministro de Finanzas y Crédito Público, Alfredo Arizaga. Que dada la naturaleza de esta demanda, la cuantía es indeterminada. Que se le de el trámite correspondiente a las solicitudes de amparo, trámite especial establecido en la Ley del Control

(1)

Constitucional. Por auto de 18 de octubre de 1999, se admitió al trámite el recurso de amparo constitucional. El 28 de octubre de 1999 (fs. 31), se llevó a cabo la audiencia pública establecida para esta clase de procedimientos, con la asistencia del recurrente, representado por el abogado Clemente Eduardo García Fabre, el doctor Joffre García Jaime, Abogado 5 de la Delegación Distrital del Guayas de la Procuraduría General del Estado, a nombre y en representación del Delegado Distrital, abogado Luis Rojas Bajaña, y por él a nombre y en representación del señor Procurador General del Estado; abogado Jaime Alfredo Nuques Parra, a nombre y en representación del señor Ministro de Finanzas y Crédito Público, economista Alfredo Arizaga González. Encontrándose el procedimiento en estado de resolver, para hacerlo, se considera: PRIMERA.- La Constitución Política de la República, en el Título III, Capítulo VI, Secciones 1ª, 2ª y 3ª, garantiza los derechos que ella reconoce mediante los recursos de habeas corpus, habeas data y de amparo constitucional, que no sólo son distintos o diferentes entre sí, sino también con la demanda de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, ordenanzas, estatutos, reglamentos y resoluciones emitidos por órganos de las instituciones del Estado, de que trata el Art. 276 de la misma Constitución Política. SEGUNDA.- El Art. 277 de la Constitución Política de la República determina como competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad al Tribunal de Garantías Constitucionales y los funcionarios, entidades y el número de personas legitimadas para promoverla. Para el conocimiento y resolución de las demandas de inconstitucionalidad no son competentes los jueces civiles de primera instancia, sino como se ha expresado un Tribunal constituido para tal efecto que no es otro que el Tribunal de Garantías Constitucionales. TERCERA.- En la especie, bajo la equívoca denominación de "amparo constitucional", lo que en puridad técnico

jurídica se ha demandado es que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 681 de 9 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 148, de 15 de marzo de 1999, expedido por el señor Presidente de la República por el cual se declaró el estado de emergencia nacional, del Decreto Ejecutivo No. 685, por el cual "se declaró en estado de movilización, entre otras, a las instituciones financieras nacionales públicas y privadas y sus entidades "off shore", disponiéndose que los depósitos y captaciones en moneda nacional y extranjera quedasen sometidas al régimen previsto en los Arts. 54 y 55 de la Ley de Seguridad Nacional y del Acuerdo Ministerial No. 014, de 12 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 149, de 16 de marzo de 1999, del Ministerio de Finanzas y Crédito Público que contiene las normas reglamentarias del Decreto Ejecutivo No. 685.

CUARTA.- Que corresponde privativamente al Tribunal Constitucional con exclusión de cualquier otro Juzgado o Tribunal, conocer de demandas de inconstitucionalidad, como la que se examina. Tampoco corresponde a los Jueces de lo Civil examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los Decretos - Leyes, Decretos Ejecutivos, ni la justicia ni legalidad de los estados de movilización expedidos por el Presidente de la República, con mayor razón cuando, como en el caso que se examina, se sostiene en la demanda, que tal estado de movilización terminó por Decreto Ejecutivo No. 717 de 18 de marzo de 1999, expedido por el Presidente de la República. Por lo expuesto, se rechaza el recurso de amparo constitucional interpuesto por Esteban Abedrabbo Torres, por los derechos que representa de la compañía Husepito S. A. Netifiquese.

1) Sr. Mercedes Bacilio Mariscal, Juez -

Tercero de lo Civil de Guayaquil.- Lo que comunico a Ud., para los fines

de Ley.- Guayaquil, 20 de Diciembre de 1999.-

AL SEÑOR ESTEBAN TORRES, GIE. COMP.
HUSEPRIC, S. A.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



SE LE HACE SABER:

RESOLUCION No. 143-2000-III-SALA

CASO No. 140-00-RA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- TERCERA SALA.- Quito, 19 de mayo del 2000.- Las 10:00.-

ANTECEDENTES:

El señor Esteban Abedrabo Torres, Gerente General de la Cía. HUSEPRIC, interpone recurso de amparo contra el Presidente de la República, Ministro de Finanzas y Crédito Público, Delegado del Procurador General del Estado, fundamentado en los artículos 95 de la Constitución y 46 y siguientes de la Ley de Control Constitucional, ante el Juzgado Tercero de lo Civil de Guayaquil, mediante el cual solicita se ordene que cese el congelamiento de los fondos que pertenecen a su representada y que se encuentran invertidos en el Banco Popular del Ecuador S.A. y en la Previsora Internacional Bank Ltd. para poder disponer de ellos.

Manifiesta el accionante que el Decreto Ejecutivo No. 685 dictado por el Presidente y el ilegal Acuerdo Ministerial que lo reglamenta traen como consecuencia la ilegítima requisición de fondos, impidiendo ejercer libremente la actividad productiva. Que con dicho acto administrativo se ha creado inseguridad jurídica violando normas constitucionales que consagran la protección de la inversión y la estabilidad normativa

El Ministro de Finanzas y Crédito Público y el Delegado del Procurador General del Estado fundamentan su defensa en que el recurso de amparo es improcedente por cuanto el decreto 685 aludido en la demanda no constituye un acto administrativo sino un decreto emitido por el Presidente de cuya ilegalidad o inconstitucionalidad corresponde conocer y resolver al Tribunal Constitucional. Que el decreto mencionado no modifica ni extingue situación jurídica individual alguna sino que mantiene el principio de generalidad de la ley.

El Juez Tercero de lo Civil de Guayaquil resuelve rechazar el recurso de amparo interpuesto. Decisión que es apelada por el accionante.

92



CASO: 140-00-RA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Con estos antecedentes, la Tercera Sala,

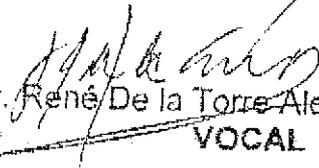
CONSIDERANDO:

Que el Tribunal Constitucional, mediante resolución N° 078-99-TP de 8 de noviembre de 1999, publicada en el Registro Oficial N° 346 de 24 de diciembre de 1999, declaró la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma y suspendió totalmente los efectos del Decreto Ejecutivo N° 685 de 11 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial N° 149 de 16 de los mismos mes y año, decreto que constituye el fundamento por el que se mantenían congelados los fondos pertenecientes al actor y cuyo descongelamiento es materia de la presente acción.

RESUELVE:

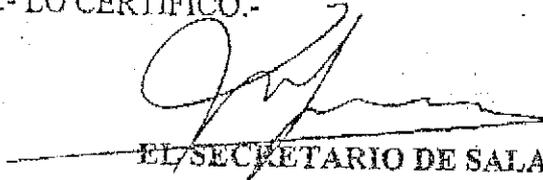
- 1.- En casos como el de la presente acción debe aplicarse lo resuelto por el Pleno del Tribunal, pues el Decreto Ejecutivo 685 declarado inconstitucional, en lo posterior, ~~no puede ser invocado ni aplicado por juez o autoridad alguna.~~
- 2.- Devolver el expediente para los fines legales consiguientes.


 Dr. Hernán Rivadeneira Játiva
 PRESIDENTE TERCER SALA


 Dr. René De la Torre Aleívar
 VOCAL


 Dr. Oswaldo Cevallos Bueno
 VOCAL

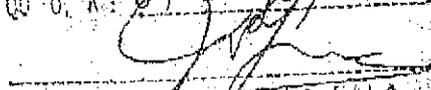
RAZON: Siento por tal que la resolución que antecede se aprobó el día diecinueve de mayo del dos mil.- LO CERTIFICO.-


 EL SECRETARIO DE SALA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
 TERCERA SALA

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL

QUITO, A: 24 mayo / 2000


 SECRETARIO DE LA SALA



Juicio No. 19-2010 NA

Quito, a 09 de mayo de 2013.

Casillero Judicial # 5296

Señor Representante Legal de la Asociación de Fabricantes de Alimentos
Balanceados para Animales AFABA

Dentro del recurso de casación propuesto en el juicio contencioso administrativo que sigue la Asociación de Fabricantes de Alimentos Balanceados AFABA, contra el Estado ecuatoriano, Procurador General del Estado, hay lo siguiente:

ESTUDIADA EN RELACIÓN LA PRESENTE CAUSA EL DÍA DE HOY JUEVES NUEVE DE MAYO DE DOS MIL TRECE, POR LA SEÑORA Y LOS SEÑORES DOCTORES: MARITZA TATIANA PÉREZ VALENCIA, JOSÉ SUING NAGUA Y ÁLVARO OJEDA HIDALGO, JUEZA Y JUECES NACIONALES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- Certifico.- ff) Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.-

FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

Juez Ponente del Fallo de Mayoría: Dr. José Suing Nagua

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Quito, a 09 de mayo de 2013; las 11h15

VISTOS: Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de haber sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero de 2012, las Resoluciones de 30 de enero de 2012 y de 28 de marzo de 2012, de integración de las Salas Especializadas emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, así como el acta del sorteo electrónico de causas de 4 de abril de 2012. Integra este Tribunal de Casación el doctor José Suing Nagua, conforme el artículo 2, literal c), de la Resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012, y la Resolución No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012. En cumplimiento de la sentencia No. 020-09-SEP-CC, expedida el trece de agosto de 2009 por la Corte Constitucional para el período de transición, dentro de la acción extraordinaria de protección formulada en contra del auto de 21 de octubre de 2008 emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia que rechazó el recurso de hecho y consecuentemente el de casación, presentados por el Director Regional No. 1 de la Procuraduría General del Estado en contra de la sentencia expedida el 11 de abril de 2001 por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo, con sede en Guayaquil, que declaró con lugar la demanda y condenó al Estado ecuatoriano al pago de la indemnización por daños y perjuicios a favor de la Asociación de Fabricantes Balanceados AFABA, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo en un



FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

segundo análisis de admisibilidad, en auto revocatorio de 21 de octubre de 2010 aceptó a trámite el recurso de casación presentado por la institución pública. El Director Regional No. 1 de la Procuraduría General del Estado, fundamenta su recurso en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación por "ERRONEA INTERPRETACION DE LAS NORMAS DE DERECHOS (sic) EN LA SENTENCIA O AUTO QUE HAN SIDO DETERMINANTES DE SU PARTE DISPOSITIVA". Señala que las normas infringidas en la sentencia son las contenidas en los artículos 234 de la Constitución Política, 1480 y 2281 del Código Civil; 234 del Código de Procedimiento Civil; 10, 154, 323 y 326 del Código Tributario; 13 de la Ley Orgánica de Aduanas; y, 6 letra a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En lo principal, el recurrente sostiene que nunca se configuró un pago indebido a favor de la asociación demandante por cuanto la Corporación Aduanera Ecuatoriana siempre actuó apegada a disposiciones legales vigentes; que resulta extraño que una empresa ecuatoriana invoque una sentencia dictada por el Tribunal Andino de Justicia en una causa ajena a sus intereses, donde no fue parte procesal; y que no cabe la indemnización por daños y perjuicios declarada por el Tribunal de instancia ya que no se cometió delito ni cuasi delito alguno, ni se ha infringido ninguna disposición legal. Pedidos los autos para resolver, se considera: -----

PRIMERO: La Sala es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación.-----

FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

SEGUNDO: El Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia materia de este recurso, resolvió declarar con lugar la demanda, condenando a la República del Ecuador al pago de un millón doscientos cincuenta y tres mil seiscientos setenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, por concepto de indemnización de daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la normativa comunitaria andina. El fallo del Tribunal de instancia se fundamenta en la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dictada dentro de la Acción de Incumplimiento No. 7-AI-98, seguido por la Secretaría General de la Comunidad Andina en contra del Estado ecuatoriano y en la que se determinó que *"...la República del Ecuador ha incurrido en grave incumplimiento del artículo 5 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; de la Decisión 370 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena; de las Resoluciones 089 y 094 de la Secretaría General"* -----

TERCERO: El principal problema que corresponde afrontar a esta Sala respecto al caso puesto en su conocimiento, es determinar la existencia en el proceso, de los elementos necesarios que justifiquen o no la obligación de reparar por parte del Estado ecuatoriano. En la resolución de este problema, se atenderán los cargos hechos por el recurrente en contra de la sentencia, al amparo de la causal tercera del art. 3 de la Ley de Casación. Para resolver, se formulan las siguientes consideraciones: 3.1. En primer lugar, en el análisis que esta Sala ha realizado del texto de la demanda y de las pretensiones contenidas en la misma, se concluye que lo que la Asociación demandante solicitó fue el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el presunto incumplimiento del Estado ecuatoriano a obligaciones asumidas como miembro de la



FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

Comunidad Andina. No se trató nunca de un reclamo tributario, más allá de que constan en el proceso actos administrativos emitidos por la ex Corporación Aduanera Ecuatoriana, como administración tributaria central, que negaban las reclamaciones de pago indebido presentados por AFABA. La pretensión de la demandante se encaminó a solicitar la reparación de presuntos daños materiales producidos por actuaciones del Estado. De allí que la entidad pública demandada haya sido la Procuraduría General del Estado, encargada de la defensa estatal, y que la acción emprendida haya sido interpuesta ante la jurisdicción contenciosa administrativa. 3.2. La responsabilidad extracontractual directa del Estado está plenamente reconocida en nuestro ordenamiento constitucional, como un régimen de reparación de daños materiales e inmateriales, que si bien tiene su génesis en el Derecho Civil, en el escenario del derecho administrativo obedece a una lógica distinta. En éste se han superado las etapas sucesivas, primero de declarar totalmente irresponsable al Estado, luego de esperar culpa grave o dolo en los agentes estatales para declarar su responsabilidad, hasta llegar a un régimen directo cobijado por el principio de que si el Estado daña y le es imputable el hecho dañino, nace el deber de reparar los efectos de la antijuridicidad ocasionada. Y esto porque, en general, la actuación del Derecho en la sociedad se encamina a evitar la producción de daños apreciables jurídicamente y, una vez producidos, a resarcir sus perjuicios a los sujetos que, afectados, no están en la obligación de soportarlos, tanto más si hablamos que el imputado del daño provenga de la esfera pública. Este principio general de la responsabilidad del Estado está previsto en la Constitución de la República, en su artículo 11.9, que consagra como el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución y que “[e]l Estado, sus delegatarios,

FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos". También la Constitución Política promulgada en el año 1998 contenía una norma, con distinto texto pero de similar alcance, para determinar la responsabilidad del Estado: el artículo 20 de esa Carta Constitucional establecía que "[l]as instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos", condicionada en todo caso al dolo o la culpa del funcionario, es decir, dentro de los límites de la responsabilidad estatal subjetiva. Con lo expuesto se puede concluir que nuestro ordenamiento constitucional contempla, sin lugar a dudas, el régimen de responsabilidad extracontractual directa del Estado, entendida ésta como el régimen jurídico por el que el Estado, al haberse verificado un daño causado por su acción u omisión, está en el deber de reparar. 3.3. Al suscribir y aprobar el Acuerdo de Integración Subregional Andino -Acuerdo de Cartagena-, y sus protocolos modificatorios, la República del Ecuador se obligó a observar la normativa jurídica andina y a velar por su cumplimiento; de igual manera, al ratificar el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus protocolos modificatorios, contrajo las obligaciones constantes en este instrumento internacional; todo ello, en los términos previstos en dicha normativa subregional. Las obligaciones internacionales, políticas y jurídicas, buscan alcanzar los objetivos planteados en estos



FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

instrumentos internacionales dentro del proceso de integración económica en la subregión. En tal virtud, y por la naturaleza de este proceso de integración de tipo comunitario, los Estados miembros acordaron la creación de organismos comunitarios supranacionales receptores de competencias trasladadas desde las órbitas internas, capaces de expedir normas jurídicas de obligatorio cumplimiento que van configurando la rama denominada Derecho Comunitario que, nacida en el Derecho Internacional Público, actualmente ostenta plena autonomía dada por su particular ámbito de regulación y aplicación, su normativa jurídica válida y los principios que lo sustentan.

3.4. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina al expedir sentencia dentro de la Acción de Incumplimiento No. 7-AI-98, seguido por la Secretaría General de la Comunidad Andina en contra del Estado ecuatoriano, declara que el Ecuador ha incurrido en grave incumplimiento del artículo 5to del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, de la Decisión 370 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y de las Resoluciones 089 y 094 de la Secretaría General; la consecuencia de tal declaratoria, conforme así lo establece la propia sentencia, es que el Gobierno de la República del Ecuador debe cesar en la conducta contraventora de las normas comunitarias referidas.

3.5. La sentencia de instancia objeto de análisis ha establecido que la Asociación de Fabricantes de Alimentos Balanceados AFABA, ha probado el daño material ocasionado por la vigencia de medidas arancelarias establecidas por la República del Ecuador, que se vio obligada a pagar.

3.6. Los tres elementos constitutivos de la responsabilidad extracontractual del Estado reconocidos por la doctrina son el daño, la causalidad y la imputación. En la especie el presunto daño causado a AFABA, según la sentencia de instancia, estaría demostrado con los

FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

certificados de pago de las salvaguardias, obligación a la que se vio enfrentada la referida demandante por estar vigentes los Decretos Ejecutivos que las establecían; sin embargo, hay que dejar sentado que los referidos Decretos Ejecutivos no fueron dejados sin efecto por la sentencia del Tribunal Andino; en consecuencia, mientras estuvieron vigentes sus disposiciones fueron de obligatorio cumplimiento y los pagos efectuados por concepto de salvaguardias, válidos, por lo que tales pagos no pueden servir de sustento para justificar un presunto perjuicio como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento a la normativa andina resuelta en la sentencia del Tribunal Andino de Justicia como pretende la actora; es más, la propia Corporación Aduanera Ecuatoriana, como obra del proceso, niega los reclamos de pago indebido intentados por la actora, por tanto no existe daño porque el pago así realizado resulta debido, por ser realizado al amparo de normas vigentes. Distinto habría sido el escenario, si el Tribunal Andino de Justicia hubiera declarado nulos los referidos decretos ejecutivos, en cuyo caso, si cabría el reconocimiento de la existencia de un perjuicio material. 3.7. Es más, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha declarado como debidos los pagos realizados en concepto de salvaguardias antes de la expedición del fallo del Tribunal de Justicia Andino, por lo que tales pagos no pueden servir de sustento válido para reconocer una obligación de reparar. Por consiguiente, ni los pagos realizados ni la sentencia del Tribunal Andino de Justicia constituyen título de imputación que justifique el deber de reparar. Si no existe el daño ni título de imputación, resulta innecesario indagar sobre la relación de causalidad, que en este caso tampoco existe. Por lo tanto, esta Sala no encuentra válidos los razonamientos expuestos por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo que le llevaron a



FALLO DE MAYORÍA EXPEDIDO EN EL RECURSO DE CASACIÓN 13-2010

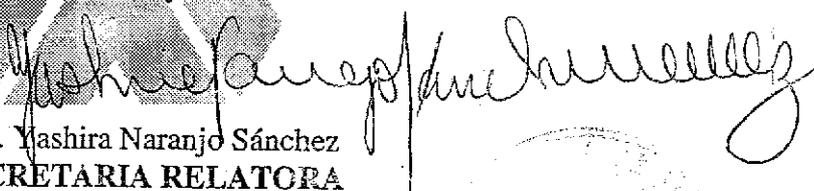
adoptar el fallo recurrido, ya que valoró indebidamente el alcance de la sentencia del Tribunal Andino de Justicia, dando a la misma un efecto que no lo tiene. No habiendo demostrado el daño, sin que exista título de imputación, los cargos en contra del Estado ecuatoriano, declarados en la sentencia de instancia carecen de sustento jurídico.

Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA,**

EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,

casa la sentencia y rechaza la demanda interpuesta por la Asociación de Fabricantes Balanceados AFABA.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

Ff) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional.- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia. Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo (VOTO SALVADO).- Juez Nacional - Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.
Lo que comunico a Usted para los fines de Ley


Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO: Quito, a 09 de mayo de 2013; las 11h15

VISTOS: En virtud de lo dispuesto por el Art. 204 del Código Orgánico de la Función Judicial, disiento del fallo de mayoría, por las siguientes razones:

PRIMERO: 1.1.- Mediante auto de 21 de octubre de 2008 emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia se rechazó el recurso de hecho, y consecuentemente el de casación, presentados por el Director Regional No. 1 de la Procuraduría General del Estado en contra de la sentencia expedida el 11 de abril de 2001 por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo, con sede en Guayaquil, que declaró con lugar la demanda y condenó al Estado ecuatoriano al pago de la indemnización por daños y perjuicios a favor de la Asociación de Fabricantes de Alimentos Balanceados AFABA.

1.2.- La Corte Constitucional para el período de transición, dentro de la acción extraordinaria de protección formulada en contra del auto de 21 de octubre de 2008 arriba indicado, expidió el 13 de agosto de 2009 la sentencia No. 020-09-SEP-CC; como consecuencia de la cual esta Sala, en un segundo análisis de admisibilidad, mediante auto revocatorio de 21 de octubre de 2010, las 9h26, aceptó a trámite el recurso de casación del Director Regional No. 1 de la Procuraduría General del Estado, por *“los artículos 234 de la Constitución Política de la República del Ecuador, 1480 y 2281 del Código Civil, 234 del Código de Procedimiento Civil; 10, 154, 323 y 326 del Código Tributario; 13 de la Ley Orgánica de Aduanas y 6 letra a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y funda su recurso en el ordinal tercero del Art. 3 de la Ley de Casación por ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS DE DERECHOS EN LA SENTENCIA O AUTO QUE HAYAN SIDO DETERMINANTES DE SU PARTE DISPOSITIVA (sic)”*

SEGUNDO.- 2.1.- El recurrente señala que se *"ha incurrido en la errónea interpretación de las disposiciones de gobierno que ha ejercido con toda su facultad legal la Corporación Aduanera Ecuatoriana mediante Resolución del 30 de abril del 2001, toda vez que tal disposición nunca constituyó un pago indebido de tributación aduanera porque fue emitida bajo el amparo de la Ley, los pagos de salvaguardia fueron fundamentados en disposiciones legales vigentes a la fecha de la emisión del acto administrativo impugnado y menos nulidad del mismo."*. Transcribe el Art. 10 del Código Tributario respecto a que las normas tributarias rigen en todo el territorio nacional desde el día siguiente a su publicación en el Registro Oficial.

2.2.- Señala además que: *"Lo extraño del asunto es que una empresa nacional actora invoque una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en causa ajena, en donde no ha sido parte procesal y, consecuentemente, se trata de un asunto absolutamente ajeno a sus intereses, cómo puede pretender la parte actora pedir el cumplimiento de una sentencia que no le atañe."*

2.3.- Adicionalmente dice que de conformidad con el Art. 2241 del Código de Procedimiento Civil, no procede el pago de indemnización por daños y perjuicios, ya que no se ha cometido delito o cuasidelito. Señala que *"la actora en este juicio ni siquiera invoca disposición legal alguna que haya sido infringida, si no una sentencia dentro de un juicio en el cual no ha sido parte procesal."*

2.4.- Finalmente señala que, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo *"no ha reconocido que el Estado tiene facultad absoluta para ejercer actos de gobierno a través del Gobierno Central, lo cual no constituye materia de reclamo en lo Contencioso Administrativo, tal como lo expresa el artículo 6 literal a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa."*

TERCERO: 3.1.- La causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, que alega el recurrente, se refiere a lo que la doctrina denomina como *violación indirecta de norma de derecho sustantiva*. Esta causal implica que en la sentencia de instancia se ha cometido errores en la aplicación, falta de aplicación o equivocada comprensión de las normas de valoración de la prueba, por tanto, el análisis de esta causal debe dirigirse a la evaluación estrictamente legal sobre la correcta y adecuada aplicación de los preceptos jurídicos que regulan la valoración probatoria; de modo que, no cabe la revisión de los hechos ni de la prueba *per se*, sino a establecer la existencia de un quebrantamiento o violación de la ley, al considerar por ejemplo, una prueba actuada fuera del término legal, o como cuando se le da valor de instrumento público a lo que carece de tal condición; o no expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas; y, su afectación respecto a una norma de derecho sustantiva determinada.

3.2.- En el presente caso, el recurrente señala varias disposiciones legales que se habrían vulnerado, sin embargo, ninguna se refiere a la valoración de la prueba, tampoco señala los elementos probatorios que habrían sido omitidos o indebidamente valorados; y, de forma alguna señala cómo esa inexistente o indebida valoración de los medios probatorios habría afectado a una norma de derecho sustantiva, de tal manera que haya influido en la decisión de la causa.

Por lo que las acusaciones normativas realizadas por el recurrente no pueden ser analizadas debido a la indebida configuración de la causal invocada.

CUARTO.- 4.1.- Es necesario considerar, que el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo en la sentencia materia de este recurso, resolvió declarar con lugar la demanda, condenando a la República del Ecuador al pago de un millón doscientos cincuenta y tres mil seiscientos setenta y siete dólares de los

Estados Unidos de Norteamérica, por concepto de indemnización de daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la normativa comunitaria andina.

4.2.- El fallo del Tribunal de instancia se fundamenta en la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dictada dentro de la Acción de Incumplimiento No. 7-AI-98, seguido por la Secretaría General de la Comunidad Andina en contra del Estado ecuatoriano y en la que se determinó que "*[...] la República del Ecuador ha incurrido en grave incumplimiento del artículo 5 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; de la Decisión 370 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y de las Resoluciones 089 y 094 de la Secretaría General*".

QUINTO: El principal problema que corresponde afrontar a esta Sala respecto al caso puesto en su conocimiento es determinar el régimen jurídico que debía observar el Tribunal A quo para resolver la demanda planteada por la Asociación de Fabricantes de Alimentos Balanceados, AFABA. En la resolución de este problema, se atenderán los cargos hechos por el recurrente en contra de la sentencia.

5.1. En primer lugar, en el análisis que esta Sala ha realizado del texto de la demanda y de las pretensiones contenidas en la misma, se concluye que lo que la Asociación demandante solicitó fue el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el presunto incumplimiento del Estado ecuatoriano a obligaciones asumidas como miembro de la Comunidad Andina. No se trató nunca de un reclamo tributario más allá de que consta en el proceso actos administrativos emitidos por la Corporación Aduanera Ecuatoriana como administración tributaria central en materia aduanera, que negaban las reclamaciones de pago indebido presentados por ANFABA. No se discutió en este proceso la naturaleza jurídica de la salvaguardia como tributo, ni la obligación de su pago por efectos de la vigencia de la norma que la establecía. Tampoco se buscó impugnar la legalidad o validez del hecho

imponible del tributo, ni la legitimidad del sujeto activo o la tarifa de la salvaguardia, como elementos constitutivos de la obligación tributaria. Trascendió completamente la materia tributaria, por lo que no es posible encuadrar la discusión jurídica bajo los principios y reglas del Derecho Tributario, por tanto no es procedente aceptar la acusación realizada respecto a las normas del Código Tributario.

5.2.- La pretensión de la demandante se encaminó a solicitar la reparación de presuntos daños materiales producidos por actuaciones del Estado. De allí que la entidad pública demandada haya sido la Procuraduría General del Estado encargada de la defensa estatal, y que la acción emprendida haya sido interpuesta ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

5.3.- La responsabilidad extracontractual directa del Estado está plenamente reconocida en nuestro ordenamiento constitucional, como un régimen de reparación de daños, que si bien tiene su génesis en el Derecho Civil, obedece a una lógica distinta. Se han superado las etapas sucesivas, primero de declarar totalmente irresponsable al Estado, y luego de esperar culpa grave o dolo en los agentes estatales para declarar su responsabilidad, hasta llegar a un régimen directo cobijado con el principio de que si el Estado daña es imputable el hecho gravoso que lo provoca y nace el deber de reparar la antijudicialidad ocasionada. Y esto porque, en general, la actuación del Derecho en la sociedad se circunscribe a evitar la producción de daños apreciables jurídicamente y, una vez producidos, a resarcir sus perjuicios a los sujetos que no están en la obligación de soportarlos, tanto más si hablamos que el imputado del daño provenga de la esfera pública. Lo anterior, evidentemente, no implica de manera alguna que no haya de establecerse una relación de causalidad, pero la misma se la efectúa desde el punto de vista de los modernos criterios de la "imputación objetiva", que no son los mismos parámetros,

necesariamente, que se utilizan para determinar la "responsabilidad subjetiva" de corte civil.

5.4.- Este principio general de la responsabilidad del Estado está previsto en la Constitución de la República, en su artículo 11.9, que consagra como el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución y que *"[e]l Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por lo falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones que sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos"*. También la constitución política promulgada en el año 1998 contenía una norma, con distinto texto pero de similar alcance, para determinar la responsabilidad objetiva del Estado: el artículo 20 de esa carta Constitucional establecía que las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos, con esto se puede concluir que nuestro ordenamiento constitucional contempla, sin lugar a duda, el régimen de responsabilidad extracontractual directa del Estado, entendida ésta como el régimen jurídico por el que el Estado al haberse verificado un daño "que le es imputable" causado por su acción u omisión está en el deber de reparar.

5.5.- Al haber suscrito y aprobado el Acuerdo de Integración Subregional Andino - Acuerdo de Cartagena-, y sus protocolos modificatorios, la República del Ecuador se obligó a observar la normativa jurídica andina y a velar por su cumplimiento; de igual manera, al ratificar el Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y sus protocolos modificatorios, contrajo las obligaciones constantes en este instrumento internacional. Estas obligaciones internacionales,

políticas y jurídicas buscan alcanzar los objetivos planteados en estos instrumentos internacionales dentro del proceso de integración económica en la subregión. En tal virtud, y por la naturaleza de este proceso de integración de tipo comunitario, los Estados miembros acordaron la creación de organismos comunitarios supranacionales receptores de competencias trasladadas desde las órbitas internas, capaces de expedir normas jurídicas de obligatorio cumplimiento que van configurando la rama denominada Derecho Comunitario que nacida en el Derecho Internacional Público, actualmente ostenta plena autonomía dada por su particular ámbito de regulación y aplicación, su normativa jurídica válida y los principios que lo sustentan. Entre estos principios están los de prevalencia, aplicación directa y efecto directo e inmediato.

5.6.- Si el Ecuador forma parte de la Comunidad Andina está obligado a cumplir los compromisos asumidos en los tratados internacionales, que ha consentido en la creación de los órganos comunitarios, como el Tribunal de Justicia, y que su principal obligación es velar por la vigencia y pleno cumplimiento de las normas jurídicas andinas, que en el ordenamiento interno tienen rango infraconstitucional pero supralegal, es determinante que los fallos y resoluciones que emiten estos órganos comunitarios son de estricta y obligatoria observancia por todas las autoridades del poder público ecuatoriano y que pueden ser válidamente invocadas por los particulares si se presume violación a sus derechos.

SEXTO.- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha expedido la sentencia dentro de la Acción de Incumplimiento No. 7-AI-98, seguido por la Secretaría General de la Comunidad Andina en contra del Estado ecuatoriano, en la que ha condenado a nuestro país por incumplimiento de los compromisos comunitarios en relación al establecimiento de tarifas de salvaguardia, cargas arancelarias adicionales a las permitidas por la Comisión y por la Secretaría General de la Comunidad y, por lo tanto, contrarias al ordenamiento jurídico comunitario.

6.1.- La sentencia de instancia ha establecido que la Asociación de Fabricantes de Alimentos Balanceados ha probado el daño material ocasionado por la vigencia de medidas arancelarias establecidas por la República del Ecuador las que se vio obligada a pagar, las que luego han sido declaradas por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andino contrarias a normas comunitarias.

6.2.- Los tres elementos básicos constitutivos de la responsabilidad extracontractual del Estado, son: el daño, la causalidad y la imputación. En la especie el daño causado a AFABA está demostrado con los certificados de pago de las salvaguardias, obligación a la que se vio enfrentada la referida demandante por estar vigentes los Decretos Ejecutivos que las establecían, que al haber sido declarados por el Tribunal Andino de Justicia como contrarios al ordenamiento normativo andino, deviene en antijurídicos, provocando una afectación patrimonial que el demandante no estaba obligado a soportar. Es decir, que si el Estado ecuatoriano no dictaba los Decretos Ejecutivos de cobro de las salvaguardas, la demandante no habría sufrido ningún perjuicio; valiendo además recalcar al respecto, que el propio Estado ecuatoriano posteriormente corrigió mediante los Decretos Ejecutivos correspondientes tal circunstancia, conforme se explica en el punto 6.5 de esta sentencia.

6.3.- Y por otra parte, consta también del proceso como en casos similares, el Tribunal Constitucional declaró la vulneración de derechos constitucionales por la aplicación de medidas de salvaguarda, declaradas contrarias al ordenamiento comunitario, por parte del Tribunal Andino de Justicia (fs. 168 a 178).

6.4.- El propio Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en su Art. 30 ordena: *“La sentencia de incumplimiento dictada por el Tribunal, en los casos previstos en el artículo 25, constituirá título legal y suficiente para que el particular pueda solicitar al Juez nacional la indemnización de daños y*

perjuicios que correspondiere.”, norma que, como antes se mencionó, es de aplicación directa y efecto inmediato.

6.5.- Queda de esa forma configurado y establecido el daño, la responsabilidad y la relación causal, que ha perjudicado antijurídicamente a la demandante, provocada por una actuación que ha sido declarada contraria al derecho, por sentencia del Tribunal Andino de Justicia, que conforme su Tratado de creación es título legal y suficiente para que se pueda pedir daños y perjuicios.

Cabe destacar que la indemnización de daños y perjuicios precisamente cabe al no haberse atendido favorablemente las peticiones de pago indebido, que se han presentado a la administración tributaria aduanera. Por lo que en ese sentido, no puede ser admitido que el Estado se favorezca con recursos que son fruto de medidas comerciales, contenida en Decretos Ejecutivos, que vulneran la normativa comunitaria.

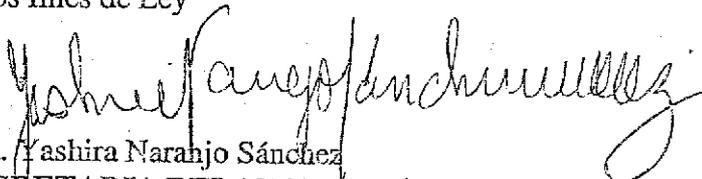
6.6.- Por otra parte, con relación directa al tema que nos ocupa, es pertinente tener en cuenta que la necesaria enmienda de la vulneración a la normativa andina, que es señalada por el Procurador General del Estado en su oficio 27508 (fs. 24 del proceso), donde explica que se dejó sin efecto esos recargos arancelarios mediante “Decreto Ejecutivo No. 833 – A publicado en el Registro Oficial 185 de 6 de mayo de 1999, que eliminó la cláusula de salvaguardia al comercio regional andino; y, que se complementó posteriormente, con la expedición de los Decretos Ejecutivos No. 1040 y 1065 – A, publicados en los Registros Oficiales 225 y 236 de 15 de diciembre de 2000 y 3 de enero de 2001, respectivamente, con lo que, y de acuerdo al cronograma establecido se eliminó la tarifa para el universo arancelario”.

Por lo antes analizado, no son admisibles las acusaciones que ha realizado la autoridad demandada a la sentencia que impugna, por lo que se hace procedente no aceptar la causal de casación invocada.

Por todo lo antes expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, es de mi parecer que no se debe cesar la sentencia de 11 de abril de 2007, a las 8h20, dictada por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuayaquil.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

FF) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional.- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia. Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo (VOTO SALVADO).- Juez Nacional - Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.

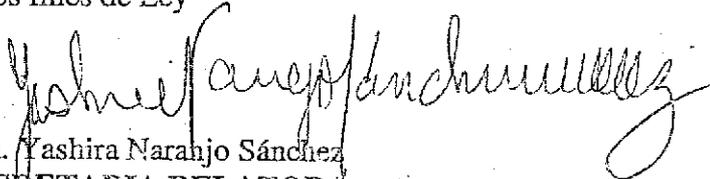
Ló que comunico a Usted para los fines de Ley


Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA

Por todo lo antes expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, es de mi parecer que no se debe casar la sentencia de 11 de abril de 2007, a las 8h20, dictada por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuayaquil.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

Ff) Dr. José Suñig Nagua.- Juez Nacional.- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia. Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo (VOTO SALVADO).- Juez Nacional - Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.

Lo que comunico a Usted para los fines de Ley


Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA



REGISTRO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Dr. Jamil Mahuad Witt
 Presidente Constitucional de la República

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Año I -- Quito, Martes 16 de Marzo de 1999 -- Nº 149

EDUARDO ARRIAGA ANDRÉS
 DIRECTOR ENCARGADO

Teléfono: Dirección: 207-564 -- Suscripción anual: \$ 200.000
 Distribución (Alianzas): 503-127 -- Impreso en la Imprenta Nacional
 4.000 ejemplares -- 32 páginas -- Volumen N.º 3.089

S U P L E M E N T O



SUMARIO

FUNCION LEGISLATIVA

FUNCION EJECUTIVA

LEY:

99-20 Ley Reformatoria a la Ley de Zonas Francas 2

EXTRACTOS:

20-128 Proyecto de Ley de Educación 4

20-129 Proyecto de Ley Orgánica de la Oposición 4

20-130 Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Mercado de Valores 5

20-131 Proyecto de Ley que crea una compensación para los educadores nocturnos primarios que se separen voluntariamente de sus puestos 5

20-132 Proyecto de Ley de Capacitación y Adiestramiento Obligatorio 5

20-134 Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley del Anciano 6

20-135 Proyecto de Ley de creación de la Universidad Autónoma del Sur de Manabí 6

20-137 Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre 6

DECRETOS:

682 Incrementase en cincuenta mil sucres el monto del subsidio a favor de madres de familia pobres y se incrementa en veinticinco mil sucres el monto del subsidio para las personas mayores de sesenta y cinco años 7

683 Suprimense varias instituciones 7

684 Expídese el reglamento para la regulación de los precios de los derivados de hidrocarburos para consumo interno 9

685 Declárase en estado de movilización a las instituciones financieras nacionales públicas y privadas 10

693 Aclárase que los ajustes de precios a los que se refiere el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 684, de 11 de marzo de 1999, no son aplicables al gas licuado de petróleo 12

ACUERDOS:

MINISTERIO DE FINANZAS:

014 Dispónese que la Superintendencia de Bancos designe auditores para revisar en todas las instituciones financieras, compañías de arrendamiento mercantil y compañías emisoras de tarjetas de crédito 13

LEXIS S.A.

Art. 3.- Del precio de venta al público del gas licuado de petróleo.

El precio de venta al público del gas licuado de petróleo se fija en veinticinco mil sucres el cilindro de quince kilogramos, o 1.666,66 sucres el kilogramo.

Art. 4.- Del ajuste de los precios.

A partir del 1 de mayo de 1999, los precios determinados en los artículos 1 y 3 se ajustarán mensualmente de acuerdo con el porcentaje de depreciación del sucre frente al dólar de los Estados Unidos de América. Dicho porcentaje de depreciación mensual será calculado por el Banco Central del Ecuador sobre la base de las cotizaciones promedio del dólar interbancario de los Estados Unidos de América para la venta vigentes los penúltimos días laborables de los dos meses inmediatos anteriores.

Art. 5.- Combustibles marinos y aerocombustibles.

El precio a nivel de terminal y depósitos de los combustibles marinos destinados al tráfico naviero internacional (bunkereo) y de los aerocombustibles destinados a compañías internacionales, será determinado por PETROCOMERCIAL de acuerdo con las condiciones del mercado internacional.

Art. 6.- Disposiciones Generales.

- a) A fin de permitir el funcionamiento adecuado del mercado de derivados de petróleo queda prohibida la asignación de cupos.
- b) Las empresas comercializadoras podrán aumentar o disminuir sus precios de venta de acuerdo a las condiciones del mercado y con sujeción a este Reglamento.
- c) La Dirección Nacional de Hidrocarburos facilitará la comercialización de derivados de consumo interno, a través de mecanismos que permitan una amplia participación de agentes en el mercado. Sin embargo, las personas naturales o jurídicas que realicen la comercialización de derivados deberán sujetarse a los requisitos técnicos, normas de calidad, protección ambiental y seguridad industrial que expida los organismos competentes en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, con el fin de proteger al consumidor, a la población y al medio ambiente; y.
- d) De conformidad con la ley, la comercialización de los derivados constituye un servicio público, que por su naturaleza no podrá ser suspendido por las personas naturales o jurídicas que realicen esta actividad.

Art. 7.- Derogatorias.

Deróganse los Decretos Ejecutivos: Nos. 1433 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 369 de 28 de enero de 1994; No. 557 publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 133 de 19 de agosto de 1997; No. 954 publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 214 de 12 de diciembre de 1997; No. 1383 publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 308 del 30 de abril de 1998; N° 21 publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 7 de 19 de agosto de 1998; y, No. 262

publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 58 del 30 de octubre de 1998.

Disposición Transitoria.

Para la fijación de los precios de los derivados de hidrocarburos que regirán en el mes de abril de 1999, el ajuste se hará en el porcentaje de la depreciación del sucre frente al dólar de los Estados Unidos de América entre la fecha de expedición de este Decreto y el penúltimo día hábil del mes de marzo de 1999.

Disposición Final.

De la ejecución del presente Decreto que entrará en vigencia a partir del 12 de marzo de 1999 sin perjuicio de la fecha de su publicación en el Registro Oficial, se encarga a los Ministros de Energía y Minas y de Finanzas y Crédito Público.

Dado en el Palacio Nacional en Quito, a 11 de marzo de 1999.

f.) Jamil Mahuad Witt, Presidente Constitucional de la República.

f.) René Ortiz Durán, Ministro de Energía y Minas.

f.) Ana Lucía Armijos, Ministra de Finanzas y Crédito Público.

Es fiel copia del original. - Lo certifico:

f.) Ramón Yulea Ch., Secretario General de la Presidencia de la República.

N° 685

Jamil Mahuad Witt
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA

Considerando:

Que el país enfrenta una situación de crisis extrema que compromete la solvencia económica de la nación y amenaza con deteriorar aún más las condiciones de vida de los ecuatorianos;

Que es responsabilidad del Estado garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución de los objetivos nacionales;

Que se ha declarado el estado de emergencia en todo el territorio nacional; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el número 8 del artículo 181 de la Constitución,

Decreta:

Art. 1.- Declárase en estado de movilización a las instituciones financieras nacionales públicas y privadas, sus

entidades "off shore", a las sucursales y agencias de las instituciones financieras extranjeras que operen en el Ecuador, a las compañías administradoras de fondos, las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles y las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, así como a las personas naturales o jurídicas que mantengan a la fecha fondos o créditos con ellas.

agencias de instituciones financieras extranjeras que operen en el Ecuador. Igual ampliación se efectuará respecto de las obligaciones adquiridas por las indicadas instituciones como consecuencia de operaciones de descuento de cartera. Esta ampliación será a partir de la fecha original del vencimiento de la operación.

Art. 2.- En virtud del estado de movilización, quedan sujetos al régimen previsto por los artículos 54, 55 y más aplicables de la Ley de Seguridad Nacional y a las normas del presente Decreto, los depósitos, captaciones y operaciones de crédito directas y contingentes en moneda nacional, moneda extranjera o unidades de valor constante que a la fecha se mantengan en las instituciones referidas en el Art. 1.

Art. 4.- Los cheques girados con anterioridad a la expedición de este Decreto que como consecuencia de la aplicación de sus normas, no puedan ser pagados por el banco girado, a pesar de existir fondos suficientes, no darán lugar a la aplicación de las multas, sanciones y recargos aplicables a los cheques protestados y serán devueltos con una nota que señale la aplicación del presente Decreto.

Art. 3.- Establécese o ampliase según corresponda, el plazo de los siguientes instrumentos financieros:

Art. 5.- Las obligaciones cuyo plazo ha sido ampliado y estén denominadas en UVC, mantendrán su mecanismo de reajuste y devengarán una tasa de interés del 7% en el caso de operaciones pasivas y 11.5% en el caso de operaciones activas.

a) 365 días para el 50% de los depósitos en cuenta corriente denominados en moneda nacional, realizados en instituciones financieras nacionales públicas y privadas (excepto el Banco Central del Ecuador), y en sucursales o agencias de instituciones financieras extranjeras que operen en el Ecuador, si el saldo de la cuenta a la presente fecha es superior a dos millones de sucres. Si este saldo fuere de 2 millones de sucres o inferior, será de libre disposición;

Art. 6.- Los pasivos en sucres y dólares de las instituciones financieras cuyo plazo ha sido ampliado, excepto aquellos que se hayan originado en depósitos en cuenta corriente y de ahorro, devengarán una tasa de interés anual del 40% y del 40%, para sucres y dólares respectivamente, reajutable cada 90 días en proporción a la variación que se haya producido en la tasa pasiva referencial publicada por el Banco Central del Ecuador en sucres, dólares y UVC. Los pasivos en sucres y en dólares de las instituciones financieras, cuyo plazo ha sido ampliado y que se hayan originado en depósitos en cuenta corriente y de ahorro, mantendrán una tasa anual equivalente al 50% y al 40% respectivamente, de la que devengarán los demás pasivos en sucres y en dólares, cuyo plazo ha sido ampliado.

b) Por 365 días, el 50% de los depósitos en cuenta corriente denominados en moneda extranjera, realizados en instituciones financieras nacionales públicas y privadas (excepto el Banco Central del Ecuador), sus "off shore", así como en sucursales o agencias de instituciones financieras extranjeras que operen en el Ecuador, si el saldo de la cuenta a la presente fecha es superior a 500 dólares. Si este saldo fuere de 500 dólares o inferior, será de libre disposición;

Art. 7.- Los activos en sucres de las instituciones financieras cuyo plazo ha sido ampliado, mantendrán una tasa anual de 1.3 veces la tasa que devenguen los pasivos a plazo en sucres a que hace relación el Art. 6 y será reajutable, de igual manera, cada 90 días. Los activos en moneda extranjera de las instituciones financieras cuyo plazo ha sido ampliado, mantendrán una tasa fija anual del 14% y será reajutable cada 90 días.

c) Por 365 días, el 50% de los depósitos de ahorro en moneda nacional y UVC, y la totalidad de los depósitos en moneda extranjera realizados en instituciones financieras nacionales, sus correspondientes "off shore" y en sucursales o agencias de instituciones financieras extranjeras que operen en el Ecuador. Se exceptúan las cuentas de ahorro en moneda nacional y UVC con saldo de hasta cinco millones de sucres a la presente fecha y las cuentas en moneda extranjera de hasta quinientos dólares;

Art. 8.- Las instituciones financieras deberán emitir certificados de los depósitos, en forma total o fraccionada a solicitud del depositante hasta por una denominación mínima de \$f. 5.000.000,00 de sucres y US. \$1.000,00 dólares. Estos títulos valores serán transferibles por vía de endoso y servirán como medio de pago de obligaciones que tengan como acreedor a la institución financiera emitente, la cual estará obligada a recibirlos por su valor nominal.

d) Por 365 días, las operaciones de reperto y depósitos a plazo en UVC, moneda nacional o extranjera realizados en instituciones financieras nacionales, sus correspondientes "off shore" y sucursales o agencias de instituciones financieras extranjeras que operen en el país;

Art. 9.- En las obligaciones emitidas por empresas al amparo de la Ley de Mercado de Valores, se ampliará el plazo por 365 días a partir del vencimiento.

e) Por 366 días las captaciones en UVC, moneda nacional o extranjera realizadas por compañías de arrendamiento mercantil o emisoras o administradoras de tarjetas de crédito, a partir de su vencimiento original, y,

Art. 10.- El interés que generen las obligaciones cuyo plazo ha sido ampliado, tanto activas como pasivas, se pagará mensualmente o de la forma establecida al tiempo de su emisión o concesión, a elección del cliente. El importe de estos intereses es de libre disposición por su titular.

f) Por 365 días los vencimientos de los créditos directos en uvc, moneda nacional o extranjera, concedidos hasta la presente fecha por instituciones financieras nacionales, sus correspondientes "off shore" y las sucursales o

Art. 11.- Los participes en fondos o fideicomisos de inversión que tengan inversiones afectadas por este Decreto,

diferirán sus derechos de rescate sobre el valor de sus participaciones cortado a la fecha de expedición del presente Decreto, por un lapso de 365 días. Los certificados de participación constituirán documentos negociables en el mercado. Los rendimientos serán pagados en las condiciones pactadas.

Art. 12.- Los depósitos y más obligaciones garantizados por la AGD, se someterán a las normas de este Decreto.

Art. 13.- Las normas de este Decreto no se aplicarán a las agencias internacionales de bancos privados ni a los depósitos, inversiones o pasivos de las representaciones y agentes diplomáticos, los organismos internacionales y otros organismos gubernamentales con los cuales el estado tiene convenios internacionales, ni a los de las entidades del sector público, ni de las empresas de propiedad de éste, mantienen con el sistema financiero.

Art. 14.- Los depósitos a la vista o a plazo, en UVC, moneda nacional o extranjera que se efectúen a partir del lunes 15 de marzo de 1999, en cualquier institución financiera y administradora de fondos, no se someterán a las disposiciones de este Decreto.

Las operaciones activas que igualmente se concedan a partir del 15 de marzo de 1999, así como las operaciones que se encuentran vencidas, tampoco se someterán a las normas del presente Decreto.

Estas operaciones activas y pasivas se someterán al sistema de libre contratación.

Art. 15.- Todas las operaciones realizadas entre el Banco Central y las instituciones financieras y las operaciones interbancarias efectuadas entre éstas, no están sujetas a las normas de este Decreto y mantienen sus condiciones originales.

Art. 16.- El Banco Central del Ecuador garantizará la provisión de divisas para el cumplimiento de las obligaciones que las instituciones financieras nacionales mantengan con bancos corresponsales del exterior a la fecha de expedición del presente Decreto, siempre que los bancos del exterior acepten voluntariamente reprogramar el vencimiento de tales obligaciones, a por lo menos un año plazo con amortización semestral de capital más intereses y que las instituciones financieras nacionales entreguen al Banco Central el contravalor en moneda nacional.

Art. 17.- Al vencimiento de los plazos de reprogramación establecidos por este Decreto, todas las operaciones activas y pasivas se someterán al sistema de libre contratación. Las operaciones de crédito que se declaren vencidas, se liquidarán a las tasas de interés de mora que el sistema de libre contratación tenga a esa fecha.

Art. 18.- Las instituciones del sistema financiero nacional reanudarán su atención al público el lunes 15 de marzo de 1999.

Art. 19.- A las operaciones activas y pasivas en UVC, moneda nacional o moneda extranjera realizadas por instituciones financieras nacionales, off shore y administradoras de fondos y representaciones y sucursales de bancos extranjeros que operan en el Ecuador, vencidas entre

el 8 y el 14 de marzo, se aplicarán las normas establecidas por este Decreto.

Art. 20.- Encárgase a la Ministra de Finanzas y Crédito Público de la ejecución de este Decreto y se le faculta para que, mediante Acuerdo Ministerial, caucite las normas complementarias necesarias para ella.

Art. 21.- El presente Decreto entrará en vigencia a partir de esta fecha y se difundirá de inmediato por todos los medios de comunicación colectiva, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, el 11 de marzo de 1999.

(1) Jamil Mahuad Witt, Presidente Constitucional de la República.

(2) Ana Lucía Armijos, Ministra de Finanzas y Crédito Público.

Es fiel copia del original.- Lo certifico.

(3) Ramón Yulee Ch., Secretario General de la Presidencia de la República.

N° 693

Jamil Mahuad Witt
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA
REPUBLICA

Considerando:

Que mediante Decreto Ejecutivo 684, de 11 de marzo de 1999, se expidió el Reglamento para la Regulación de los Precios de los Derivados de Hidrocarburos para Consumo Interno;

Que es necesario aclarar que los ajustes de precios previstos en el artículo 4 del referido Decreto, no son aplicables al gas licuado de petróleo, y.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

Decreta:

Art. 1.- Se aclara que los ajustes de precios a los que se refiere el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 684, de 11 de marzo de 1999, no son aplicables al gas licuado de petróleo, cuyo precio se mantendrá fijo, en la cantidad fijada por el artículo 3 del referido Decreto.

Art. 2.- Este Decreto entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, el 12 de marzo de 1999.

f) Jamil Mahuad Witt, Presidente Constitucional de la República.

Es fiel copia del original.- Lo certifico:

f) Ramón Yulee Ch., Secretario General de la Presidencia de la República.

N° 014

Ana Lucía Armijos
MINISTRA DE FINANZAS Y CREDITO PUBLICO

Considerando:

Que de conformidad con el Art. 20 del Decreto Ejecutivo N° 685 de 11 de marzo de 1999, se encarga a esta Cartera de Estado la ejecución del mismo y la facultad para emitir las normas complementarias necesarias para su implementación;

Que de conformidad con el literal a) del artículo 2 del Anexo sobre Servicios Financieros, del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios e Instrumentos conexos y demás Acuerdos y Tratados Internacionales debidamente suscritos y ratificados por la República del Ecuador, y,

Que en uso de las atribuciones referidas y de conformidad con el Art. 57 literal c) de la Ley de Seguridad Nacional,

Acuerda:

Art. 1.- La Superintendencia de Bancos designará auditores para revisar un todas las instituciones financieras, compañías de arrendamiento mercantil y compañías emisoras de tarjetas de crédito, si todas las operaciones que superen un valor equivalente a un millón de dólares norteamericanos, no contravienen disposiciones legales o no impliquen actitudes especulativas. Será de plena responsabilidad de los administradores y de los miembros del directorio o del consejo de administración de dichas instituciones, la realización de todos aquellos actos que preserven el valor de los activos de las mismas, de conformidad con las normas de prudencia y solvencia financieras.

Art. 2.- Aclárase, que los literales d), e) y f) del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 685, se refieren al valor correspondiente al capital que consta en los documentos que venzan en los próximos 365 días contados a partir del 8 de marzo de 1999.

Art. 3.- Deberá reprogramarse el valor del capital de los activos y pasivos vigentes al 5 de marzo de 1999 y los que vencieron durante el período comprendido entre el 8 y el 14 de marzo de 1999. Se excluyen todos los créditos que se encuentren vencidos al 5 de marzo de 1999.

Para que surta efecto la reprogramación deberán suscribirse los documentos correspondientes.

Cuando los intereses, comisiones o cargos por servicio de una obligación, cuota o dividendo reprogramado estén impagos

por más de 90 días, la institución financiera podrá declarar el vencimiento anticipado de la totalidad del crédito.

Art. 4.- El cliente podrá prepagar sus obligaciones reprogramadas. Será opción del cliente acogerse o no a la reprogramación de créditos.

Art. 5.- Las obligaciones de amortización gradual emitidas por las instituciones financieras que tengan vencimientos totales o parciales durante el período de reprogramación serán canceladas al contado solo en la parte correspondiente a los intereses. Por la parte correspondiente al capital, las instituciones financieras emitirán un certificado de depósito a 365 días de plazo.

Art. 6.- Los pagos de las cuotas o dividendos por vencer, originados en operaciones de crédito y que constan en las respectivas tablas de amortización, serán diferidos por el plazo de 365 días, plazo durante el cual únicamente se pagarán los respectivos intereses, comisiones y cargos por servicios, de acuerdo a la periodicidad originalmente pactada. Vencido este plazo, las cuotas o dividendos pendientes de pago se cancelarán de acuerdo a la tabla original diferida por un año y bajo el sistema de tasas de interés originalmente pactadas.

Art. 7.- Las instituciones financieras estarán obligadas a recibir a valor nominal, para cancelar o abonar activos reprogramados, certificados representativos de los pasivos reprogramados de la propia institución. Igualmente y para el mismo efecto tendrán la opción de recibir certificados de pasivos reprogramados de otras instituciones financieras integrantes del grupo, pero a valor nominal.

Los accionistas, directores o miembros del consejo de administración, los administradores y las personas naturales y jurídicas vinculadas, podrán abonar o cancelar los activos reprogramados con esta clase de certificados, siempre que éstos hayan sido emitidos originalmente a su orden. Para efectos de este inciso se aplicarán los criterios de vinculación por propiedad o gestión emitidos por la Superintendencia de Bancos.

Estos certificados representativos de los pasivos reprogramados no podrán ser comprados por la entidad financiera emisora de dichos papeles, ni por sus subsidiarias y afiliadas.

Art. 8.- No se considera sujetos de reprogramación, lo siguiente:

- Los cheques de gerencia y los cheques certificados;
- Los sobregiros ocasionales y contratados;
- Todos los créditos directos y contingentes relacionados con comercio exterior o de instituciones internacionales, las garantías y las cartas de crédito;
- Las operaciones activas, pasivas y contingentes de la Corporación Financiera Nacional y de los intermediarios financieros otorgadas a clientes con recursos propios o administrados por la Corporación Financiera Nacional;
- Las aceptaciones honorarias y las cartas de crédito domésticas;

- d) Las cuentas de integración de capital;
- e) Los préstamos subordinados; y,
- h) Las operaciones activas de tarjetas de crédito.

N° 015

Ana Lucía Arriagos Hidalgo
MINISTRA DE FINANZAS Y CREDITO PUBLICO

Considerando:

Art. 9.- Los avales no vinculados a comercio exterior y los pagarés utilizados como mecanismo de captación, serán reprogramados.

Art. 10.- Las obligaciones convertibles no se sujetarán a las disposiciones del Decreto 685, siempre y cuando se conviertan en acciones.

Art. 11.- Las administradoras de fondos y fideicomisos de inversión podrán emitir los certificados a los que hace referencia el artículo 8 del Decreto 685.

Art. 12.- Las representaciones establecidas en el artículo 19 del citado Decreto, se refieren a las agencias de bancos extranjeras que operan en el país.

Art. 13.- Los rendimientos de los participes de fondos de inversión serán pagados mensualmente.

Art. 14.- La provisión de divisas a la que se refiere el artículo 16 del Decreto 685, se hará al tipo de cambio vigente al momento del pago efectivo de tales obligaciones.

Art. 15.- Todas las operaciones activas y pasivas que se hubieren efectuado entre instituciones financieras y/o a través del Banco Central del Ecuador o mediante adquisiciones de documentos negociables, no están sometidas a las disposiciones contempladas en el Decreto 685.

Art. 16.- Los cheques presentados a cámara de compensación preliminar del 5 de marzo de 1999 deberán ser pagados, protestados o devueltos antes de que se apliquen las normas del Decreto N° 685. Por lo tanto, la cámara preliminar, la definitiva y los débitos por cajeros automáticos y diferidos serán el último movimiento contable que realicen las instituciones financieras, previo a fijar el saldo para aplicar las disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 685.

Los auditores de la Superintendencia de Bancos verificarán el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo.

Art. 17.- El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de esta fecha sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Comuníquese y publíquese en el Registro Oficial.- Dado en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en Quito, Distrito Metropolitano, a los doce días del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

f.) Econ. Ana Lucía Arriagos, Ministra de Finanzas y Crédito Público.

Es copia.- Certifico.

g.) Galo Cevallos Mancheno, Secretario General del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

Que de conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 685 de 11 de marzo de 1999, se declaró el estado de movilización de las instituciones financieras nacionales públicas y privadas, sus entidades "off shore", a las sucursales y agencias de las instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador, a las compañías administradoras de fondos, las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles y las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito; así como a las personas naturales o jurídicas que mantengan a la fecha deudas o créditos con ellas; y, en el artículo 20 del mismo, se encarga a esta Cartera de Estado la ejecución del mismo y se le faculta para emitir las normas complementarias necesarias para su implementación;

Que mediante Acuerdo Ministerial N° 014 de 13 de marzo de 1999, esta Cartera de Estado expidió las normas necesarias para la implementación del Decreto Ejecutivo N° 685;

Que la Junta Bancaria, en sesión celebrada el viernes 12 de marzo de 1999 resolvió que la Superintendencia de Bancos realice programas de vigilancia preventiva en todas las instituciones del sistema financiero;

Que para que el Decreto Ejecutivo N° 685 surta los efectos legales es necesario asegurar el cumplimiento estricto de sus normas y de todas las normas complementarias expedidas para su implementación; y,

En uso de las atribuciones referidas y de conformidad con el Art. 57 literal c) de la Ley de Seguridad Nacional,

Acuerda:

Art. 1.- Para la aplicación del artículo 1 del Acuerdo Ministerial N° 014 expedido el 13 de marzo de 1999, las instituciones del sistema financiero nacional enumeradas en el artículo 1 del Decreto N° 685 se sujetarán al Instructivo dictado por la Superintendencia de Bancos el 14 de marzo de 1999.

Los equipos de vigilancia que la Superintendencia de Bancos designe para revisar en todas las instituciones financieras, compañías de arrendamiento mercantil y compañías emisoras de tarjetas de crédito, el cumplimiento estricto de las normas contenidas en el Decreto Ejecutivo N° 685, en el Acuerdo Ministerial N° 014 y en el presente Acuerdo Ministerial, dada la situación de emergencia, estarán conformados por personal de la propia Superintendencia de Bancos, del Banco Central del Ecuador y de la Agencia de Garantía de Depósitos. Cualquier demora en la entrega de la información que soliciten estos equipos de vigilancia traerá como consecuencia las sanciones establecidas en la Ley de Seguridad Nacional.

Art. 2.- Será de plena responsabilidad de los administradores de las instituciones movilizadas y de los miembros de su directorio y respectivos consejos de administración el

cumplimiento estricto de las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en la Ley de Seguridad Nacional, en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, demás leyes pertinentes, y, en particular, el Decreto Ejecutivo N° 685, el Acuerdo Ministerial N° 014 y el Instructivo al que se refiere expresamente el artículo 1 del presente Acuerdo, así como la realización de todos aquellos actos que preserven el valor de sus activos, aplicando debidamente las normas de prudencia y solvencia financieras.

Comuníquese y publíquese en el Registro Oficial.- Dado en el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en Quito, Distrito Metropolitano, a los catorce días del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

f.) Ana Lucía Arnijos Hidalgo, Ministra de Finanzas y Crédito Público.

Es copia. Certifico.- f.) Galo Cevallos Mancheno, Secretario General del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

No. 012-99-TP

"EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso signado con el No. 029-99-TC

ANTECEDENTES: El caso contiene la demanda presentada el abogado Jaime Nebot Saadi, Jefe de Bloque del Partido Social Cristiano y otros legisladores, previo el informe favorable del Defensor del Pueblo, para que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma y por el fondo, y, se suspendan los efectos de los Decretos Ejecutivos Nros. 1433 y 1434, de 28 de enero de 1994, publicados en el Suplemento del Registro Oficial No. 369, de igual fecha; así como de los decretos ejecutivos posteriores, que han determinado que desde 1994 se fije de modo anti-técnico el precio de la gasolina y que aunque baje o suba el precio del petróleo en el mercado internacional, el precio de los derivados del petróleo en el país, siempre se incrementa. Los decretos cuya declaratoria de inconstitucionalidad también se demanda son: Decretos Ejecutivos: No. 3573, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 894, del 29 de febrero de 1996; No. 557, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 133, de 19 de agosto de 1997; No. 954, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 214, de 12 de diciembre de 1997; No. 1383, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 308 del 30 de abril de 1998; Artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 129, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 29 del 18 de septiembre de 1998, el Decreto Ejecutivo No. 21, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 7 de 19 de agosto de 1998; No. 262 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 58 del 30 de octubre de 1998, así como otras normas, amparadas en forma ilegítima en el Art. 72 reformado de la Ley de Hidrocarburos, que dispuso que los precios de venta de los derivados sean regulados mediante el reglamento que para el efecto dictará el Presidente de la República.

Los accionantes señalan además que, mediante Decreto Ejecutivo No. 21, de 18 de agosto de 1998, el señor Presidente

Constitucional de la República, amplía el plazo fijado por el Decreto No. 557, hasta el 31 de diciembre de 1998, Decreto en el cual (No. 557), se estableció que los precios de los derivados del petróleo no podrán exceder el 18 % del precio del terminal o depósito; y, en el considerando cuarto del mismo Decreto se expresa que están preparando las reformas legales y reglamentarias que permitan crear condiciones adecuadas para el funcionamiento de un mercado competitivo y desregulado, lo que habría possibilitado que desde el 1 de enero de 1999, se establezca la liberalización de precios que faculte importar derivados del petróleo y venderlo a menor precio que los actuales del mercado interno. Indica que no es posible soportar mayores precios que los actuales, si en países que son importadores netos, los precios son más bajos que los nuestros, como se demuestra con un análisis realizado por el Diario El Comercio, en el que se determinó que el precio real de la gasolina debería estar entre 2500 a 3.000 sucres, y no a más de 7.000 sucres, como actualmente se vende, lo cual a su juicio, constituye en realidad un impuesto camuflado a favor del Fisco, impuesto que se cobra sin sustento legal alguno. Que con los Decretos Ejecutivos Nros. 1433 y 1434 y posteriores expedidos, se ha nutrido las arcas fiscales causando un impacto negativo al pueblo ecuatoriano, buscando solucionar a cualquier costo el hueco fiscal.

Expresan que, los Decretos Ejecutivos Nros. 1433 y 1434, al establecer que los precios de venta de los derivados del petróleo para consumo interno, no podrán ser inferiores al precio mínimo de abono más el respectivo arancel, crean impuestos ad-valoram y específicos de los derivados del petróleo de producción nacional impuestos que no han sido establecidos por acto legislativo de órgano competente, y por tanto violaron el artículo 53 de la Constitución Política entonces vigente, en cuanto establecía que "sólo se podrá establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente", así como violaron el literal d) del artículo 59 de la Constitución de ese entonces, que permitía "Expedir, modificar, reformar, derogar o interpretar leyes, establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos...", normas que corresponden a los actuales artículos 130, numeral 6 y 257 de la Constitución de la República, señalan asimismo, que se viola el artículo 3 y 7 del Código Tributario, que establecen que no hay tributo sin ley y que ningún reglamento podrá modificar o alterar el sentido de la Ley, ni crear obligaciones impositivas no previstas en ella, como ocurre en los decretos impugnados, ya que el Presidente de la República no debió desentenderse de todas las demás normas de la Ley de Hidrocarburos, que tratan de las diferentes modalidades de fijación de precios, para los distintos efectos. Siendo que debió considerar que lo que el artículo 72 reformado de la Ley de Hidrocarburos hizo, fue tan sólo reemplazar la autoridad del Ministro de Energía y Minas, por la del Presidente de la República para fijar dichos precios, sin que exista en la Ley reformatoria, la más mínima referencia a la fijación por precios para la importación de combustibles u otros derivados de hidrocarburos del exterior. Nunca se facultó el cobrar tributos o el fijar los precios fuera de todo parámetro económico, contable y técnico, conforme ya lo declaró el entonces llamado Tribunal de Garantías Constitucionales, en una resolución que fue dejada sin efecto por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Agregan que, los decretos referidos, violan los artículos 1 y 53 de la Ley Arancelaria, que son aplicables solo para las mercancías importadas, y en ningún caso pueden regir para las mercancías producidas y comercializadas en el país, como son los derivados del petróleo de producción nacional, y que los decretos y normas impugnadas, son impertinentes, porque el Banco Central del



REGISTRO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Dr. Jamil Mahuad Witt
Presidente Constitucional de la República

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Año II -- Quito, Viernes 24 de Diciembre de 1999 -- N° 346

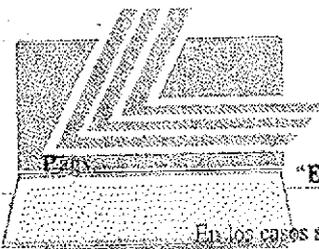
EDMUNDO ARIZALA ANDRADE
DIRECTOR ENCARGADO

Teléfonos: Dirección: 282-564 -- Suscripción anual: s/. 750.000
Distribución (Almacén): 583-127 -- Impreso en la Editora Nacional
4.000 ejemplares -- 16 páginas -- Valor s/. 1.000

S U P L E M E N T O

SUMARIO:

N° 078-99-TP



“EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL”

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En los casos signados con los Nos. 249-99-TC, 272-99-TC, 289-99-TC, 415-99-TC y 607-99-TC (acumulados).

RESOLUCIONES:

- 078-99-TP Declárase la inconstitucionalidad y suspéndense totalmente los efectos del Decreto Ejecutivo N° 685 de 11 de marzo de 1999, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 149 de 16 del mismo mes y año 1
- 609-99-TC Declárase no ha lugar a la aclaración y ampliación solicitada en virtud de lo dispuesto en el artículo 278 de la Constitución de la República, de los casos Nos. 249-99-TC, 272-99-TC, 289-99-TC, 415-99-TC y 607-99-TC 7

ANTECEDENTES:- En los casos Nos. 249-99-TC, 272-99-TC, 289-99-TC, 415-99-TC y 607-99-TC, -acumulados- de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por el doctor Fernando Rosero González, licenciada Margarita Carranco y otras, doctor Victor Granda Aguilar, ingeniero Juan José Pons en su calidad de Presidente del H. Congreso Nacional y abogado Jaime Nebot Saadi, Jefe de Bloque del Partido Social Cristiano y otros Diputados del mismo Partido Político, todas con el respectivo informe favorable del Defensor del Pueblo, en contra del Presidente de la República, doctor Jamil Mahuad Witt y la Maestra de Finanzas y Crédito Público, economista Ana Lucia Armijos, se señala como fundamentos de hecho y de derecho lo siguiente:

ORDENANZAS MUNICIPALES:

- Cantón Pichincha: Para el control y defensa del medio ambiente, áreas de conservación y reservas ecológicas, de vida silvestre y especies vegetales endémicas 7
- Cantón Putumayo: Que reglamenta la integración y funcionamiento de los Comités de Contrataciones de Concurso Privado de Precios 9
- Cantón Durán: De avalúos y catastros 12

El doctor Fernando Rosero González, citando como antecedente el Decreto Ejecutivo Nro 685 expedido el 11 de marzo de 1999, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 149 de 16 de marzo de 1999, mediante el cual se declara el estado de movilización de las Instituciones Financieras Nacionales, Públicas y Privadas, sus entidades "OFF SHORE", a las sucursales y agencias de las Instituciones Financieras extranjeras que operan en el Ecuador, a las compañías administradoras de fondos, a las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles y las emisoras y administradoras de tarjetas de crédito, así como las personas naturales o jurídicas que mantengan a la fecha deudas o créditos con ellos y que éstas, en virtud del estado de movilización, quedan sujetas al régimen previsto por los artículos 54 y 55 y más aplicables de la Ley de

Seguridad Nacional, a cuya consecuencia los cheques girados con anterioridad a la expedición del Decreto y de la aplicación de las normas, no pueden ser pagados en el banco girado a pesar de haber existido fondos suficientes, no darán lugar a la aplicación de multas, a la vez que amplía de manera arbitraria el plazo de los depósitos en cuentas corrientes o de ahorros, operaciones de reperto, depósitos a plazo, captaciones y créditos directos, en UVC, en moneda nacional o extranjera por el lapso de 365 días, violando el artículo 272 de la Constitución Política, que la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, invocando el artículo 181 de la Carta Fundamental y de la Ley de Seguridad Nacional, no se sujeta a las normas constitucionales y legales puesto que no han sido destinadas para la defensa de la seguridad nacional o la defensa nacional, por lo que se ha violentado derechos humanos como los establecidos en el artículo 23, numerales 18 y 23, 24, 25, 271 de la Constitución de la República; 51 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y 60 de la Ley de Seguridad Nacional, por lo que al amparo de los artículos 33, 276 numeral 1 y 277 numeral 5 de la Constitución Política y 18 y siguientes de la Ley del Control Constitucional, solicita se declare la inconstitucionalidad y la suspensión de los efectos del Decreto Ejecutivo Nro. 685.

Las licenciadas Margarita Carranco Obando, María Pilar Vela y Clara Marino, en representación de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas, el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana y el Movimiento de Feministas, por la Autonomía, respectivamente, señalan como antecedentes que el gobierno nacional decretó un inconsulto feriado bancario para paliar la liquidez de algunos bancos, provocado por la ineficiente y corrupta administración, por la fuga de capitales y la inseguridad existente; que con el pretexto de la realización de la huelga nacional de los sectores populares, el Ejecutivo decretó el estado de emergencia nacional, estableciendo como zona de seguridad todo el territorio nacional, disponiendo la movilización de los servicios públicos, en los términos del artículo 53 de la Ley de Seguridad Nacional, declaratoria que no se justificaba ya que en las distintas etapas del vivir nacional, los paros y las huelgas han sido frecuentes, sin que por ello se haya roto la Constitución y en este contexto se dicta el Decreto Ejecutivo Nro. 685 declarando el estado de movilización de las instituciones financieras y en su beneficio exclusivo; que el referido Decreto Ejecutivo congeló el cincuenta por ciento en cuentas corrientes y en ahorro y en general todos los valores depositados en los bancos y el ciento por ciento de las pólizas de acumulación, depósitos a plazo fijo y otros reconociéndoles a los ahorristas y cuentacorrentistas intereses mucho más bajos que lo que los bancos continúan cobrando a los deudores, lo cual constituye una injusticia económica y violación de los derechos y garantías constitucionales, que se declaró terminado el estado de emergencia, quedando sin efecto el Decreto Ejecutivo Nro. 685, como aparece del Registro Oficial 133 del 22 de marzo de 1999 y que al terminar el estado de emergencia nacional, necesariamente debía quedar sin efecto todo cuanto se dispuso por motivo de tal declaratoria, lo cual no ocurrió, vulnerándose derechos y garantías como son la libertad de empresa, la libertad de trabajo, la libertad de contratación, el derecho de propiedad, los que constan de manera expresa en el artículo 23 numerales 16, 17 y 18 de la Constitución Política. Terminan, expresando que el Decreto Ejecutivo Nro. 685 no se enmarca dentro de las atribuciones que establece el artículo 181 de la Constitución pues sus nueve numerales, se adoptan en defensa y para uso del Estado y no de los particulares, pues se estaría solventando por parte de la más alta autoridad de la República, el asalto de un grupo privilegiado de nuestro país, contrariándose además el artículo 119 de la Constitución que establece que las instituciones del Estado, sus

organismos y dependencias no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas por la Constitución y la Ley, debiendo además tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 fideicom que dispone que en materia de derechos y garantías constitucionales se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Por lo expuesto, solicitan se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 685 de 11 de marzo de 1999, deje de surtir efecto y pierda todo valor, es decir desaparezca la incineración; que todo el dinero "congelado" esté a disposición de sus dueños; y, además la inconstitucionalidad de fondo y forma del Decreto Ejecutivo N° 770 de 1 de abril de 1999, que únicamente flexibilizó las medidas impugnadas pero no las derogó, lo cual sin embargo de consistir una discriminación positiva no deja de ser una desigualdad ante la ley y una violación a los derechos humanos.

El doctor Víctor Grandá Aguilar, en su calidad de Presidente del Partido Socialista-Frente Amplio y como tal su representante legal, en su demanda de inconstitucionalidad total por razones de fondo y de forma del Decreto Ejecutivo Nro. 685 de 11 de marzo de 1999; que en virtud del mencionado Decreto, la Ministra de Finanzas expidió el 12 de marzo de 1999, el Acuerdo Ministerial Nro. 014 con el que se dictan normas complementarias; que el referido Decreto Ejecutivo y Acuerdo Ministerial, constituyen violaciones constitucionales, tipos penales que ameritan un enjuiciamiento de las autoridades que suscriben, violándose los artículos 23 en sus numerales 3, 16, 17, 18, 23; 26; 30; 180 y 181 de la Constitución Política; de igual forma se violan las normas invocadas en la Ley de Seguridad Nacional y las relacionadas con la movilización y requisición, para conceder al Estado recursos para enfrentar una guerra, una catástrofe o una conmoción interna, pero jamás para beneficiar a los particulares, con lo que consecuentemente se vulnera también el artículo 119 de la Constitución. Se extrema el abuso presidencial en favor de los dueños de las entidades financieras, con la retención arbitraria de los fondos del público por 365 días, cuando de acuerdo al artículo 182 de la Constitución el tiempo máximo de duración del estado de emergencia es de 60 días y en el caso presente, el mismo cesó por decisión presidencial el 22 de marzo de 1999. Es inconstitucional por la forma ya que el contenido y alcance del Decreto, corresponde al de una ley, con efectos generales y obligatorios, y las normas constitucionales que rigen el estado de emergencia no le otorgan facultad legislativa al Presidente de la República.

El ingeniero Juan José Pons, en su calidad de Presidente del H. Congreso Nacional y en cumplimiento de la resolución del Congreso en Pleno adoptada el 6 de abril de 1999, en virtud de la cual la Función Legislativa resolvió "...exigir del señor Presidente Constitucional de la República la inmediata derogatoria del Decreto Ejecutivo Nro. 685... por inconstitucional e ilegal..." demanda se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo del Decreto Ejecutivo Nro. 685 publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 149 de marzo 16 de 1999, el mismo que viola los derechos civiles consagrados en la Constitución Política, para todos los ecuatorianos, especialmente los tipificados en los numerales 18 y 23 del artículo 23, artículo 23 de la Constitución Política.

El abogado Jaime Nebot Saadi, Jefe de Bloque del Partido Social Cristiano y otros Diputados del mismo Partido Político solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo y la forma del Decreto Ejecutivo Nro. 685, Acuerdo Ministerial Nro. 014 de 12 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial Nro. 149 de 16 de marzo de 1999, Acuerdo Ministerial Nro. 015, publicado en el Registro Oficial Nro. 149 de 16 de marzo de

1999, Acuerdo Ministerial Nro. 017, publicado en el Registro Oficial Nro. 156 de 25 de marzo de 1999, Decreto Ejecutivo Nro. 748, publicado en el Registro Oficial 161 de 1 de abril de 1999, Decreto Ejecutivo Nro. 770, publicado en el Suplemento Nro. 163 de 06 de abril de 1999 y se disponga la suspensión de sus efectos por contrariar normas constitucionales que cita en su demanda.

El doctor Jamil Mahuad Witt, Presidente Constitucional de la República, en su contestación a estas demandas y de conformidad con lo que establece la Ley del Control Constitucional, citando al doctor Hernán Salgado Pesantes, en su obra "Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador", señala que al Presidente de la República le corresponde fijar las grandes opciones o lineamientos políticos de la Administración Pública y en este sentido "el Ejecutivo" toma importantes decisiones políticas que gravitan en el contexto nacional y comprometen los destinos del país, siendo obligación del Estado intervenir para hacer realidad los derechos sociales y económicos; que la Constitución otorga importantes y exclusivas facultades y atribuciones al Presidente de la República, unas de carácter ordinario y otras de carácter extraordinario en estado de excepción, estas últimas aplicables en "...tiempos de crisis, en que el funcionamiento del ordenamiento ordinario no garantiza la normalidad"; que el artículo 180 de la Constitución faculta al Presidente decretar el estado de emergencia entre otras causas cuando exista grave conmoción interna, y el estado de emergencia contenido en la Carta Fundamental puede afectar a todas las actividades de la sociedad o algunas de ellas. Añade que el accionar del poder público está enmarcado en la Constitución y en la Ley y que el ordenamiento jurídico prevé las facultades y funciones que puede ejercer la máxima autoridad para su eficaz ejercicio, las que no tienen otro propósito que el satisfacer el interés público. El estado de conmoción interior coloca temporalmente en manos del Presidente "...un cúmulo de poderes extraordinarios para conjurar eficazmente la situación grave de perturbación del orden público..." como lo sostiene el Magistrado colombiano Eduardo Cifuentes Muñoz y según el Magistrado José Hernández Galindo, en relación a los estados de excepción, dice que "Un instrumento de excepción que precisamente por serlo no es ajeno sino que se halla incorporado a la Constitución y que cumple un papel estabilizador y reordenador...", que en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 8 del artículo 181 de la Constitución, se expidió el Decreto Ejecutivo Nro. 685 que declaró el estado de movilización a las instituciones como personas jurídicas y personas naturales y la Constitución posibilita que en estado de emergencia, pueda disponerse la movilización y requisición que sean necesarios de acuerdo con la ley, que la movilización decretada nace de la Constitución porque ella lo permite y se complementa con la norma de la Ley de Seguridad Nacional y que las limitaciones a las atribuciones del Presidente de la República, en estado de excepción hay que encontrarlas en la propia Carta Fundamental. Concluye manifestando que si el Presidente de la República ha ejercido una atribución prevista en la Carta Fundamental resulta difícil comprender cómo alguien pueda sostener que el decreto ejecutivo es inconstitucional por la forma y el fondo y que no es el momento para discutir y dilucidar si es que existe o no una posible contradicción entre lo preceptuado en el numeral 6 y lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 181 de la Constitución. Por las consideraciones anotadas, niega "...categóricamente que al expedir el decreto ejecutivo No. 685 haya actuado al margen de la Constitución. Al contrario, he cumplido con mi sagrado deber de salvaguardar el interés público..." y solicita rechazar la infundada e impropcedente demanda y disponer su archivo.

La doctora María Eugenia Gallardo, Subsecretaria General Jurídica del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en virtud de la delegación de funciones constante en el Acuerdo Ministerial Nro. 038-A de 13 de abril de 1999, en representación del Ministro Finanzas, manifiesta que el capítulo IV del título VII de la Constitución Política de la República, trata y norma "El estado de emergencia" cuyo significado es necesario comprender para efectuar una adecuada interpretación del Decreto Ejecutivo Nro. 685; que en derecho tal palabra alude a estados ciertos o posibles que se "caracterizan por su excepcionalidad o necesidad frente a lo frustrado o insólito", de no ser transitorio el episodio, la emergencia inminente no existiría, éstas situaciones de carácter excepcional se presentan inesperadamente y promueven estados o periodos de peligro del Estado en su conjunto, esta clase de episodios excepcionales los ha vivido el país en diferentes momentos de su historia, en situaciones de guerra, catástrofes naturales de distinto orden y de grave conmoción interna; estos estados de excepción se encuentran considerados en la Ley de Seguridad Nacional, siendo estas normas vitales para el país y sus habitantes en las situaciones de anomalía, y de no existir las mismas en una situación de guerra, de agresión externa de múltiple naturaleza, de catástrofes naturales o de grave conmoción interna; que la inflexibilidad de las leyes frente a un estado de emergencia impediría al Ejecutivo que adopte medidas inmediatas para remediar los males que pueden atentar con la existencia misma del Estado; que el objetivo del estado de emergencia, es superar el estado transitorio y extraordinario que se presenta en el curso histórico de un país, si bien restringe, conforme a la legislación dictada y no al capricho del gobierno, derechos y/o garantías, ello ocurre momentáneamente para su propio beneficio y el de la comunidad; que de no adoptarse estas medidas para superar la emergencia, serían las víctimas de consecuencias catastróficas y que su justificativo es el uso distinto del poder en situaciones excepcionales, pero sujeto a reglas claramente establecidas que en el caso del Ecuador están contempladas en la Carta Política y en la Ley de Seguridad Nacional. Se emendándose ya por ignorancia, ya por mala fe o por intereses políticos, cual es el alcance y significado del estado de emergencia; que en el Decreto Ejecutivo Nro. 681 del 9 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial 146, el Presidente de la República expone de manera clara y precisa los motivos que determinan la declaratoria del estado de emergencia y justifica categóricamente la simultánea disposición de movilización en los términos del artículo 55 de la Ley de Seguridad Nacional como fue decretada en la expedición del Decreto Ejecutivo Nro. 685, en cuya exposición de motivos, se hace referencia a la grave crisis económica que conllevó un estado de grave conmoción interna que exigió la adopción de medidas extraordinarias; que adicionalmente a las circunstancias referidas, el Banco Central del Ecuador no tenía capacidad para atender la provisión de divisas en los volúmenes que se habrían requerido, lo que generó un estado de desconfianza; que la Junta Bancaria expidió la Resolución JB-99-123 de 8 de marzo de 1999, publicada en el Registro Oficial 152 de 19 de marzo de 1999, disponiendo la suspensión de la atención al público el día lunes 8 de marzo de 1999, que el Presidente Constitucional al dictar el Decreto Ejecutivo Nro. 681 declaró el estado de emergencia nacional, estableciendo como zona de seguridad todo el territorio nacional, disponiendo la movilización de los servicios públicos y las requisiciones que sean necesarias; y, mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 685 de 11 de marzo de 1999 declaró "en estado de movilización a las instituciones financieras nacionales públicas y privadas"; que en lo referente a la Ley de Seguridad Nacional se contemplan claramente que son objeto de la movilización las personas y toda clase de bienes y servicios como empresas, industrias,

alojamiento y en general todos los elementos que puedan contribuir a las finalidades de la seguridad nacional y que el Decreto Ejecutivo Nro. 770 lo único que dispone es la reducción de plazos fijados en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 685, para las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, por razones humanitarias y las derivadas de emergencias médicas.

Por su parte el doctor Juan Carlos Carrión, Director Nacional de Patrimonio del Estado, encargada, manifiesta que el Presidente de la República decretó el estado de emergencia como consecuencia de la grave conmoción interna que vivía el país y que el artículo 181 de la Constitución Política, dice que declarado el estado de emergencia, el Presidente podrá asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas "8: disponer la movilización, la desmovilización y LAS REQUISICIONES, que sean necesarias, de acuerdo con la ley". Considera procedente citar los artículos 54, 55, 57, 58, 59, 70 y 72 de la propia Ley de Seguridad Nacional, que en razón de que los actores delinciden el derecho de propiedad, cabe remitirse al diccionario jurídico de Cabanellas, quien dice que para "Reñir frente a la defensa del derecho de propiedad en los códigos (en la paz puede agregarse), está el derecho de necesidad en pro de la requisita (en la guerra o en su víspera), a lo que sería de agregar también en caso de grave conmoción interna. Concluye manifestando que no es cierto que esta medida sea en provecho y lucro exclusivo de las mencionadas instituciones y sin ningún beneficio para los titulares de esas cuentas o acreedores.

Considerando:

Que, no se observa omisión de solemnidad sustancial que influya en la causa, por lo que se declara su validez;

Que, el Pleno del Tribunal es competente para conocer y resolver el presente caso, al tenor de lo que dispone el artículo 276 numeral 1 de la Constitución;

Que, se hace necesario señalar que, el Juez Constitucional debe tener presente ciertos principios de interpretación, enriquecidos por la doctrina internacional constitucional, como aquel de la unidad de la constitución. Según este principio, la norma constitucional no se puede interpretar en forma aislada, sino que debe considerarse dentro del conjunto constitucional y agregáramos, en concordancia con los instrumentos internacionales legalmente aprobados. El segundo principio es el de concordancia práctica, según el cual los bienes constitucionales protegidos deben ser coordinados y ponderados en un momento dado y frente a un caso concreto, se tiene que establecer prioridades, porque a veces entran en conflicto derechos fundamentales previstos en normas de la Constitución. El tercer principio es el de eficacia integradora de la Constitución, en virtud del cual, uno de los propósitos fundamentales de ésta, es lograr la unidad política y de todos sus componentes y hacia allá hay que dirigir una serie de decisiones (agregáramos que la concepción correcta es la de la unidad política, como medio de paz y de armonía sociales y de un desarrollo sostenido, equitativo y dignamente justo). Por último el principio de la fuerza normativa de la Constitución, claramente consignado en nuestra Carta Política, según el cual se reconoce su supremacía, cuyas normas prevalecen sobre cualquier otra, las que deben mantener conformidad con sus disposiciones, caso contrario carecen de valor (artículo 272). Si una ley admite dos interpretaciones o más debe escogerse aquella que sea conforme con la Constitución y/o con los

instrumentos internacionales referentes a los derechos fundamentales del hombre. Jorge Carpizo, Laurens Quintana y otros concuerdan en que los principios de interpretación constitucional son en especial: 1.- La unidad de la Constitución; 2.- El principio "favor libertatis"; 3.- La mayor jerarquía de la norma constitucional; 4.- El principio de la divisibilidad de las normas impugnadas; y 5.- Tener como principal referente las situaciones sociales, económicas y políticas existentes. De la amplia gama de principios o reglas mencionadas, por los distintos tratadistas, existe concordancia o coincidencia, con ligeras variantes en lo siguiente: a) Al dictar una resolución el Juez Constitucional debe interpretar las normas constitucionales, no solo como un medio para promover el actuar de la Carta Política, tomada en su integridad, sino como una unidad y en su conjunto, en relación directa con los instrumentos internacionales vigentes y en particular con la Carta Internacional de los Derechos Humanos de la (ONU). b) Debe existir concordancia entre las normas antes mencionadas y si existe discrepancia darle preferencia a la parte dogmática sobre el resto de la Constitución y sobre todo la efectiva vigencia de los derechos humanos; c) El principio de la fuerza normativa de la Constitución no puede ser eludido en ninguna circunstancia ya que sus normas prevalecen sobre las demás leyes, sean estas referentes al derecho público o al derecho privado y consecuentemente sobre las disposiciones de la Ley Orgánica de la Función Judicial o Código de Procedimiento Civil; d) Las sentencias o resoluciones deben ser razonadas y ese razonamiento darse en todas las etapas de la misma, es decir, que los considerandos deben estar solidamente fundamentados, basados en principios generales y doctrinarios sin obedecer a la voluntad del juzgador o de cualquier otra contingencia; e) Las sentencias dictadas en un debido proceso deben cumplirse; y, f) Por último el Juez Constitucional no puede ignorar la realidad político social y económica dentro de cuyo contexto debe dictar su resolución y proyectándola a un futuro cercano, sin crear conflictos mayores y por el contrario coadyuvando para un ambiente de paz, armonía y justicia sociales. Si aplicamos estos parámetros, podemos acertar en la resolución del caso concreto:

Que, el principal deber del Estado es el de respetar y hacer respetar las normas constitucionales y los derechos humanos, las que deben cumplirlas los distintos órganos del poder público y las personas naturales y jurídicas. La fuerza normativa de la Constitución no puede ser eludida en ninguna circunstancia ya que sus normas prevalecen sobre las demás, sean estas referentes al Derecho Público o al Derecho Privado. La Constitución Política, al referirse a la supremacía de la Constitución, en su artículo 272 es muy clara: "La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones". El inciso segundo del artículo 18 ibídem señala "En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos" y el inciso tercero dice: "No podrá alegarse falta de ley para justificar la violación o desconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución, para desechar la acción por esos hechos, o para negar el reconocimiento de tales derechos. Las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales", menos aún

disposiciones reglamentarias que, por su carácter subordinado, no pueden contravenir ni alterar a estas últimas;

Que, en el presente caso, el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 681 de 9 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial Nro. 148 de 13 de marzo de 1999, "Declara el estado de emergencia nacional, y dispone la movilización de los servicios públicos en los términos del artículo 55 de la Ley de Seguridad Nacional y las requisiciones que sean necesarias de conformidad con la ley...". Esta declaratoria del estado de emergencia, se fundamenta en el artículo 180 de la Constitución Política, en consonancia con el artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional. Como argumento para la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente de la República, señala la grave conmoción interna por la crisis económica que enfrentaba el país, y el paro nacional de 10 y 11 de marzo de 1999, decretado por los trabajadores. Situaciones conflictivas que podían ser enfrentadas por los conductores o mandatarios del pueblo, sin necesidad de recurrir a facultades extraordinarias propias de un estado de excepción, pero en fin, esta apreciación no es materia a ser profundizada. Lo cierto es que, concebido por el gobernante el estado de grave conmoción interna, éste debe sujetarse a los mandatos puntualizados en la propia Constitución de la República, la que consigna un marco legal determinado, en la cual debe enmarcarse el accionar del Presidente de la República y que le confiere atribuciones especiales o extraordinarias, consignadas en el artículo 189 numeral 8, que dispone la movilización, la desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, de acuerdo con la Ley y en base a esta disposición que en el Decreto Ejecutivo Nro. 681 en su artículo 2, establece la movilización de los servicios públicos en los términos del artículo 55 de la Ley de Seguridad Nacional. Por tanto, la movilización y las requisiciones debían realizarse de acuerdo con la ley, y en esta ley, indudablemente la Ley de Seguridad Nacional, a la cual incluso se remite el referido artículo 2 del Decreto materia de este análisis.

Que, en relación a la movilización y las requisiciones, se encuentran definidas y puntualizadas en: A) En el Título II, artículo 54 de la Ley de Seguridad Nacional, que establece: "Son objeto de movilización las personas y toda clase de bienes y servicios, empresas, industrias, alojamientos y, en general, todos los elementos que puedan contribuir a las finalidades de la Seguridad Nacional" y el artículo 55 en su inerso cuarto dispone: "Todos los recursos nacionales, públicos o privados, podrán ser movilizados para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional". En el artículo 71 ibidem, se establece que: "Para el cumplimiento de la movilización, en los casos de guerra o en los de emergencia, el Presidente de la República podrá disponer la requisición de bienes patrimoniales existentes en todo o parte del territorio nacional", y el artículo 72 establece que: "...el Presidente podrá ordenar la prestación de servicios y la requisición y utilización de bienes existentes en todo o en parte del territorio nacional, pertenecientes a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y la prestación obligatoria de servicios que sean necesarios para los propósitos de la Seguridad Nacional; bienes que los enumera en tres literales, en los que no constan los dineros o ahorros de los ciudadanos particulares como materia u objeto de movilización o ya de requisiciones, que en la práctica no se dieron, aunque al respecto existen criterios contradictorios entre los demandados, quienes de una parte señalan que jamás se estableció la posibilidad de realizar requisiciones o lo que es igual confiscaciones, que jamás se utilizó tal facultad para enfrentar la crisis, y de otra parte, se atribuye en la facultad del Presidente de la República, una de

acuerdo con el artículo 71, podrá disponer requisiciones de bienes patrimoniales, sin indemnización previa y para servir a los propósitos de la Seguridad Nacional. B) En el Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional, se precisa los objetos materia de movilización o requisiciones, en el artículo 55 ibidem se dispone: "Todos los recursos nacionales públicos y privados, podrán ser movilizados para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional", en el 56 ibidem se establece que: "Son objetos de movilización todos los bienes muebles e inmuebles de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras", y el artículo 57 ibidem, que una vez decretada la movilización se considerará que todo bien mueble o inmueble podrá ser utilizado en el momento que las circunstancias lo exijan y comprenderán entre otros, los mencionados en siete literales.

Que, de lo transcrito se confirma que, según norma expresa, contenida tanto en la Ley de Seguridad como en su Reglamento, de aplicación obligatoria para el caso de decretarse el Estado de Emergencia, el Presidente de la República no debía, ni podía mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 683, declarar el estado de movilización de las instituciones financieras nacionales públicas y privadas, sus entidades "OFF SHORE", a las sucursales y agencias de las instituciones financieras extranjeras que operan en el Ecuador; a las compañías administradoras de fondos, a las de arrendamiento mercantil, fideicomisos mercantiles y las comisiones y administradoras de tarjetas de crédito, así como las personas naturales o jurídicas que mantengan a la fecha deudas o créditos con ellas, puesto que, en ninguna de las disposiciones legales referidas o transcritas, que fundamentan al estado de emergencia y movilización, se faculta el congelamiento de los depósitos, captaciones y operaciones de crédito directas y contingentes en moneda nacional, moneda extranjera o unidades de valor constante, (declara el estado de movilización a las instituciones financieras por el lapso de 365 días), lo que nos revela que se ha procedido a efectuar una interpretación extensiva de la norma legal, que no es potestad del Ejecutivo sino del poder Legislativo. Contrariándose el espíritu de la Constitución Política que de manera taxativa consigna un mandato puntual sobre el estado de emergencia y la movilización, precisamente para evitar se cometan los abusos del poder en los estados de excepción, en los que el país atraviesa por situaciones extraordinarias. Por tanto, es la propia Constitución Política del Estado que si bien confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República, pone un límite a su accionar, con mayor razón si al Banco Central del Ecuador le corresponde, por mandato constitucional establecer, controlar y aplicar las políticas económicas del Estado, evidenciándose arrogación de facultades del señor Presidente de la República al expedir el Decreto Ejecutivo Nro. 683, en acto que prohíbe y sanciona el artículo 119 de la Carta Magna.

Que, el Estado de emergencia y movilización, puede decretar el Presidente de la República, tomando siempre como parámetros: a) Que es la máxima autoridad y tiene los más altos poderes y responsabilidades de seguridad nacional, en tiempo de paz y en tiempo de guerra; y, b) El Presidente de la República preside el Consejo de Seguridad Nacional, convoca a sus sesiones ordinarias o extraordinarias, organismo al que le corresponde recomendar sobre la formulación de la Política de Seguridad Nacional y a través de sus frentes como el Económico asesorar al Presidente de la República, sobre políticas económicas tanto en paz como en guerra y en el campo de la Seguridad Nacional "Ejecutar programas de desarrollo de beneficio social, para elevar el nivel de vida del pueblo y lograr el robustecimiento del Frente Interno"; y en el respectivo Reglamento, en el

artículo 5 se determina que el Consejo de Seguridad Nacional tiene como misión: "(a) Asesorar al Presidente de la República en la formulación y planificación de la Política de Seguridad Nacional..." y finalmente el artículo 46 *ibidem* dispone que los Directores de los Frentes de Acción de Seguridad Nacional tendrán como función: "(a) Planificar, preparar y ejecutar la movilización y la desmovilización, dentro del campo que a cada uno le corresponda". En consecuencia, la expedición de los Decretos impugnados en esta causa, fueron ejecutados en el Palacio Nacional y no contaron con el asesoramiento del Consejo Nacional de Seguridad ni sus Frentes de Acción ni fueron planificados, preparados y ejecutados por los Directores de los Frentes de Acción de Seguridad Nacional (artículo 46 del Reglamento).

Que, el Estado que atraviesa una situación de emergencia nacional, puede decretar la movilización, teniendo como principio, eje conductor o razón de ser, el preservar la seguridad y la defensa nacional, que no es otra cosa que el interés y la misión de todos los ecuatorianos que hacemos país. En este sentido es entendido el objeto de la movilización, que según el artículo 54 de la Ley de Seguridad Nacional, pueden ser las personas y toda clase de bienes y servicios, empresas, industrias, alojamiento, y, en general, todos los elementos que puedan contribuir a las finalidades de la Seguridad Nacional y en el artículo 55 *ibidem* en su inciso cuarto dispone: "Todos los recursos nacionales, públicos o privados, podrán ser movilizados para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional; en este mismo sentido y guardando armonía con la norma sustantiva, el artículo 55 del Reglamento dispone que: "Todos los recursos nacionales públicos y privados podrán ser movilizados para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional; por tanto, cabe cuestionar si el congelamiento de las cuentas de ahorro corrientes, plazo fijo, etc. responden a las necesidades o finalidades de la defensa y seguridad nacional (a las necesidades de miles de trabajadores, de jubilados, pequeños comerciantes, de hombres y mujeres ciudadanos del país, depositantes de ahorros en la banca privada) o a intereses económicos del capital especulativo. Esta es una interrogante que será respondida por la historia del país,

Que, el artículo 182 de la Constitución Política del Estado, consigna que el decreto de estado de emergencia tendrá vigencia hasta por el plazo máximo de sesenta días y que en caso de que persistieren las causas que lo motivaron, este podrá ser renovado y notificado al Congreso Nacional. Señala esa misma disposición constitucional que cuando hayan desaparecido las causas que motivaron el estado de emergencia, el Presidente de la República decretará su terminación y con el informe respectivo, notificará al Congreso Nacional. Habiendo cesado el estado de emergencia, mediante Decreto Ejecutivo, publicado en el Registro Oficial Nro. 153 de 22 de marzo de 1999, deben cesar los decretos que congelan las cuentas bancarias;

Que, la Constitución es norma de normas, pero en modo alguno es una norma ordinaria, que solo se distingue de las demás en razón de su jerarquía formal. La Constitución es el eje central del ordenamiento jurídico. De otra parte, no podría pretender la Constitución ser eje y factor de unidad y cohesión de la sociedad, si la amplitud de la materia que abarca, no pudiera remitirse a las normas abiertas que la integran y que permiten su permanente vinculación y adaptación a la realidad. Debemos aclarar que la norma constitucional, no solo regula relaciones políticas, sino también otras variadas y múltiples como son los derechos

humanos y sus garantías y entre éstos los económicos, sociales y culturales. La Constitución debe estar al servicio de la dignidad humana y del hombre como un ente social y no al servicio de intereses de una persona o un pequeño grupo de personas en particular, salvo en caso de violarse derechos individuales y garantías especiales como los protegidos por el *habeas corpus*, el *habeas data* y la acción de amparo constitucional, en donde la Constitución se aplica a casos concretos. En este sentido, el juez constitucional que actúe dentro de un sistema verdaderamente democrático y con garantía suficiente de su independencia, deberá elegir la solución más correcta para el caso, desde el punto de vista constitucional y en el caso de duda, se interpretará en la forma que más favorezca a la efectiva vigencia de los derechos humanos (inciso segundo del artículo 18 de la Constitución);

Que, de acuerdo con el artículo 261 de la Constitución Política de la República el Banco Central del Ecuador, persona jurídica de Derecho Público con autonomía técnica y administrativa, tiene como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda; y,

Que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 278 de la Carta Fundamental, las declaratorias de inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo y, en tal sentido, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley del Control Constitucional que establece: "Las disposiciones de ley, decreto, ley, decreto, ordenanza o reglamento materia de la demanda, que el Tribunal las declare inconstitucionales, cesarán en su vigencia y desde que tal resolución se publique en el Registro Oficial, no podrán ser invocadas ni aplicadas por juez o autoridad alguna. Dicha resolución, no afectará las situaciones jurídicas surgidas al amparo de tales normas y antes de la declaratoria de su inconstitucionalidad".

En ejercicio de sus atribuciones,

Resuelve:

1. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma y suspender totalmente los efectos del Decreto Ejecutivo Nro. 685 de 11 de marzo de 1999, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 149 de 16 de los propios mes y año, por contrariar los artículos 16, 17, 18, 30, 35 numerales 7 y 14, 181 numeral 8, 182, 261 y 272 de la Constitución Política de la República.
2. En consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma y suspender totalmente los efectos de los Acuerdos Ministeriales Nros. 014 y 015, publicados en el Registro Oficial Nro. 149 de 16 de marzo de 1999; Acuerdo Ministerial Nro. 017, publicado en el Registro Oficial Nro. 156 de 25 de marzo de 1999; Decreto Ejecutivo Nro. 748, publicado en el Registro Oficial Nro. 161 de 1 de abril de 1999; Decreto Ejecutivo Nro. 770, publicados en el Registro Oficial Nro. 163 de 6 de abril de 1999; y, Decreto Ejecutivo Nro. 824, publicado en el Registro Oficial Nro. 182 de 3 de mayo de 1999, por adolecer de los mismos vicios de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 685.
3. En todo caso, corresponderá al Presidente de la República, a las autoridades del Banco Central del Ecuador, al Ministro de Finanzas y Crédito Público, al Superintendente de Bancos y

al titular de la Agencia de Garantía de Depósitos -AGD- dentro de sus atribuciones, regular los mecanismos de devolución de los valores retenidos tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 261 y 278, inciso segundo de la Constitución Política de la República.

g) Disponer la publicación de esta Resolución en el Registro Oficial.- Notifíquese".

f) Dr. René de la Torre Alcívar, Presidente.

Razón: Siento por tal que la Resolución que antecede fue aprobada con cinco votos favorables, unanimidad, correspondiente a los doctores Guillermo Castro Dáger, Oswaldo Cevallos Bueno, Luis Mantilla Anda, Hernán Rivadeneira Játiva y Marco Morales Tobar, en sesión del día lunes ocho de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.- Lo certifico.

f) Dr. Fausto Garcés Pástor, Secretario General.

Razón: El vocal doctor Hernán Salgado Pesantes por razones de fuerza mayor no estuvo presente en la votación de esta Resolución pero participó en las deliberaciones sosteniendo la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 685 y presentó por escrito sus criterios.- Lo certifico.

f) Dr. Fausto Garcés Pástor, Secretario General.

No. 089-99-TC

"EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL"

En los casos signados con los Nros. 249-99-TC, 272-99-TC, 289-99-TC, 415-99-TC y 607-99-TC (acumulados), en referencia al pedido de aclaración y ampliación presentado por el señor Presidente de la República,

Resuelve:

Que no ha lugar a la aclaración y ampliación solicitada en virtud de lo dispuesto en el artículo 278 de la Constitución de la República.- Notifíquese".

f.) Dr. René de la Torre Alcívar, Presidente.

Razón: Siento por tal, que la Resolución que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con el voto favorable de los señores Vocales Oswaldo Cevallos, Guillermo Castro, Luis Chacón, Luis Mantilla, Marco Morales, Hernán Rivadeneira y el voto razonado de René de la Torre, quien expresó: "que no ha lugar a la aclaración y ampliación por cuanto la Resolución principal es clara y ha resuelto todos los puntos materia de la demanda", una abstención y un voto salvado correspondientes a los doctores Hernán Salgado Pesantes y Carlos Helou Cevallos, respectivamente, en sesión del día martes veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.- Lo certifico.

f) Dr. Fausto Garcés Pástor, Secretario General.

*El vocal doctor Hernán Salgado Pesantes se abstuvo de votar en razón de que no estuvo presente en la votación del texto de la Resolución principal y por no estar de acuerdo con sus considerandos.- Lo certifico.

f) Dr. Fausto Garcés Pástor, Secretario General.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Quito, a 22 de diciembre de 1999.- f) El Secretario General.

EL MUY ILUSTRE CONCEJO DEL CANTON FICHINCHA

Considerando:

Que, el deterioro ambiental ocasionado por la construcción de las represas Daule-Peripa y la Esperanza, además de la depredación y deforestación humana que sufre el cantón, está produciendo serios impactos sociales y económicos.

Que, la contaminación de los suelos, agua y aire que sufre nuestro cantón, impacta sobre la salud humana, y esta degradación tiende a convertirse en un freno para su desarrollo, en sus diversas facetas;

Que, la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República, CAAN, propone la formación de unidades ambientales coordinadoras, ejecutoras y evaluadoras de la actividad ambiental, provinciales y cantonales;

Que, el 3 de julio de 1999, en el Registro Oficial N° 245, se publicó la Ley de Gestión Ambiental, la misma que en su Art. 12 literales d), e) y f) y en su Art. 13, establece como obligación prioritaria la aplicación de políticas urgentes para proteger el medio ambiente.

Que la Constitución Política del Ecuador, en su Art. 23, numeral 6, garantiza el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 49 del Art. 64 de la Ley de Régimen Municipal,

Expide:

ORDENANZA PARA EL CONTROL Y DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE, AREAS DE CONSERVACION Y RESERVAS ECOLOGICAS, DE VIDA SILVESTRE Y ESPECIES VEGETALES ENDEMICAS.

Art. 1.- La presente Ordenanza Municipal, tiene por finalidad el control, preservación y defensa del medio ambiente, del ecosistema, así como la delimitación de las áreas de conservación y reserva ecológicas ubicados en este cantón.

Art. 2.- Se faculta a la Unidad de Medio Ambiente Municipal para que proceda a dar fiel cumplimiento de todo cuanto consta en la presente Ordenanza.

Art. 3.- La Unidad del Medio Ambiente Municipal, establecerá las áreas de conservación ecológicas las cuales una vez aprobadas por el Municipio, se identificarán con sendos letreros.

REGISTRO OFICIAL™

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

SUPLEMENTO

Año II – Nº 456

Quito, miércoles 11 de
marzo de 2015

SUMARIO:

Págs.

FUNCIÓN EJECUTIVA
RESOLUCIONES:
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR:

010-2015 Déjase sin efecto, la medida correctiva consistente en la aplicación del derecho aduanero ad valorem del 7% para los productos originarios del Perú y del 21% para los productos originarios de Colombia..... 1

011-2015 Establécese una sobretasa arancelaria, de carácter temporal y no discriminatoria, con el propósito de regular el nivel general de importaciones y, de esta manera, salvaguardar el equilibrio de la balanza de pagos 2



INTELIGENCIA JUDICIAL

LEY DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Art. 10.- El derecho de autor protege también la forma de expresión mediante la cual las ideas del autor son descritas, explicadas, ilustradas o incorporadas a las obras.

No son objeto de protección:

a) Las ideas contenidas en las obras, los procedimientos, métodos de operación o conceptos matemáticos en sí; los sistemas o el contenido ideológico o técnico de las obras científicas, ni su aprovechamiento industrial o comercial; y,

b) Las disposiciones legales y reglamentarias, las resoluciones judiciales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como sus traducciones oficiales.

"Registro Oficial" es marca registrada del Tribunal Constitucional de la República del Ecuador.

No. 010-2015

EL PLENO DEL COMITÉ DE COMERCIO EXTERIOR Considerando:

Que, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador, la política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, de comercio exterior, entre otras, es competencia exclusiva del Estado Central;

Que, la Decisión de la Comunidad Andina 563 que contiene la codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino -Acuerdo de Cartagena-, en su artículo 98, prevé la adopción y aplicación de una medida correctiva de carácter transitorio si una devaluación monetaria efectuada por uno de los Países Miembros altera las condiciones normales de competencia;

Que, el artículo 71 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 del 29 de diciembre de 2010, creó el Comité de

Comercio Exterior -COMEX- como el órgano encargado de aprobar las políticas públicas nacionales en materia de política comercial;

Que, mediante la Resolución No. 050-2014, el Comité de Comercio Exterior aprobó la aplicación, a partir del 5 de enero de 2015, de una medida no arancelaria en los términos del artículo 98 del Acuerdo de Cartagena para los productos originarios del Perú y de Colombia;

Que, en fecha 06 de marzo de 2015 el Comité de Comercio Exterior resolvió dejar sin efecto la medida correctiva de carácter transitorio adoptada mediante la Resolución No. 050-2014 del mismo organismo.

En ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 70 del Reglamento de Funcionamiento del COMEX, expedido mediante Resolución No. 001-2014, del 14 de enero de 2014 y las demás normas aplicables:

Resuelve:

Artículo 1.- Dejar sin efecto, a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, la medida correctiva consistente en la aplicación del derecho aduanero *ad valorem* del 7% para los productos originarios del Perú y del 21% para los productos originarios de Colombia, establecido a través de la Resolución No. 050-2014.

DISPOSICIÓN FINAL

La Secretaría Técnica del COMEX remitirá esta resolución al Registro Oficial para su publicación.

Esta Resolución fue adoptada en sesión del 6 de marzo de 2015 y entrará en vigencia a partir del día 11 de marzo de 2015, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

f.) Diego Aulestia Valencia, Presidente.

f.) Iván Ortiz Wilchez, Secretario AD HOC.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR— Certifico que el presente documento es fiel copia del original que reposa en el archivo del COMEX.- f.) Secretario Técnico.

No. 011-2015

EL PLENO DEL COMITÉ DE COMERCIO EXTERIOR

Considerando:

Que, el artículo 276 de la Constitución de la República determina que uno de los objetivos del régimen de desarrollo del Ecuador es construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible;

Que, el artículo 261, numeral 5 de la Constitución dispone que la política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, de comercio exterior, entre otras, son de competencia exclusiva del Estado Central;

Que, el artículo 284, numerales 2 y 7 *ibídem* disponen que la política económica tiene como objetivos incentivar la producción nacional, la productividad, competitividad sistémica y la inserción estratégica en la economía mundial, además de "mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo";

Que, el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), en su artículo XV111, sección B, estipula la facultad de un Miembro, país en desarrollo, cuando experimente dificultades para equilibrar su balanza de pagos y requiera mantener la ejecución de su programa de desarrollo económico, que pueda limitar el volumen o el valor de las mercancías de importación, a condición de que las restricciones establecidas no excedan de los límites necesarios para oponerse a la amenaza de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución, es decir, regular el nivel general de sus importaciones con el fin de salvaguardar su situación financiera exterior y de obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico;

Que, el "Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de Balanza de Pagos" de la OMC, aclara las disposiciones del artículo XII y la sección B del artículo XVIII del GATT de 1994, así como de la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979, procedimientos para la celebración de consultas, notificación, documentación y conclusiones de las consultas;

Que, el artículo segundo de la Resolución 70 del Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) establece que los Países Miembros no aplicarán cláusulas de salvaguardia a las importaciones originarias del territorio de los países de menor desarrollo económico relativo para corregir los desequilibrios de su balanza de pagos global;

Que, el artículo 125 del Reglamento al Libro IV del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), faculta al Ministerio de Comercio Exterior, en su calidad de órgano rector de la política de comercio exterior, efectuar las notificaciones y demás procedimientos respecto de las medidas de protección de balanza de pagos, ante las organizaciones multilaterales, regionales o subregionales de los tratados o acuerdos comerciales de los que forme parte el Ecuador;

Que, mediante el artículo 71 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 del 29 de diciembre de 2010, se creó el Comité de Comercio Exterior -COMEX- como el órgano encargado de aprobar las políticas públicas nacionales en materia de política comercial;

Que, el artículo 72, letras e) y k) del COPCI determinan que el COMEX en su calidad de organismo rector en materia de política comercial, tiene como atribución regular, facilitar o restringir la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías no nacionales ni nacionalizadas, en los casos previstos en ese código y en los acuerdos internacionales vigentes, debidamente ratificados por el Ecuador;

Que, el artículo 88 del COPCI determina que el Estado ecuatoriano mediante el organismo rector en materia de política comercial, podrá adoptar medidas de defensa comercial que puedan restringir las importaciones de productos para proteger así su balanza de pagos, tales como las salvaguardias y cualquier otro mecanismo reconocido por los tratados internacionales, debidamente ratificados por el Ecuador;

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 25, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 del 20 de junio de 2013, se creó el Ministerio de Comercio Exterior como cartera de Estado rectora de la política comercial, designando a dicho Ministerio para que presida el COMEX, tal como lo determina la Disposición Reformatoria Tercera de dicho Decreto Ejecutivo;

Que, mediante Oficio No. MCPE-DM-O-2015-005, de fecha 4 de marzo de 2015, el Ministerio Coordinador de Política Económica justificó la existencia de un desequilibrio de la Balanza de Pagos del Ecuador, recomendando la adopción de una medida que incida sobre el nivel general de las importaciones por un período de 15 meses;

Que, mediante Informe Técnico No. 001/2015 el Grupo Interinstitucional conformado por funcionarios del Ministerio Coordinador de la Política Económica, del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, del Ministerio de Comercio Exterior, del Ministerio de Industrias y Productividad y del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de fecha 5 de marzo de 2015, recomienda el ámbito y niveles de la sobretasa arancelaria necesaria para salvaguardar el equilibrio de la balanza de pagos;

En ejercicio de las facultades conferidas en el COPCI, en concordancia con el artículo 70 del Reglamento de Funcionamiento del COMEX, expedido mediante Resolución No. 001-2014 del 14 de enero de 2014, y demás normas aplicables;

Resuelve:

Artículo Primero.- Establecer una sobretasa arancelaria, de carácter temporal y no discriminatoria, con el propósito de regular el nivel general de importaciones y, de esta manera, salvaguardar el equilibrio de la balanza de pagos, conforme al porcentaje ad valorem determinado para las importaciones a consumo de las subpartidas descritas en el Anexo de la presente resolución.

La sobretasa arancelaria será adicional a los aranceles aplicables vigentes, conforme al Arancel del Ecuador y los acuerdos comerciales bilaterales y regionales de los que el Estado ecuatoriano es Parte contratante.

Artículo Segundo.- Se excluyen de la aplicación de esta salvaguardia a las siguientes importaciones:

- a) Aquellas mercancías que requieran ser nacionalizadas y que hayan sido legalmente embarcadas, con destino al Ecuador, hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución;
- b) Aquellas previstas en el artículo 125 del COPCI.
- c) Aquellas mercancías importadas a un régimen aduanero diferente al previsto en el artículo 147 del COPCI.
- d) Aquellas mercancías que provengan de la cooperación internacional en favor de una población beneficiaria del Ecuador que reciba dicha ayuda, sea a través del sector público, organizaciones no gubernamentales (ONG) o las entidades de cooperación correspondientes.
- e) Aquellas mercancías originarias de países de menor desarrollo relativo miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conforme la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI.

El Comité Ejecutivo del COMEX calificará la pertinencia de exclusión de los casos previstos en el literal d) de este artículo.

Artículo Tercero.- El seguimiento y evaluación de la aplicación de esta salvaguardia corresponderá al Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio Coordinador de la Política Económica y Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, con el fin de garantizar que dicha medida responda, de manera proporcionada, a las necesidades existentes a fin de enfrentar la situación referente a la balanza de pagos, debiendo atenuarse en proporción al mejoramiento de la misma y eliminarse cuando deje de ser necesaria.

Artículo Cuarto.- Al Ministerio de Comercio Exterior le corresponderá notificar la medida a la que se refiere la presente Resolución y realizar las actuaciones que corresponda, en los plazos y condiciones determinados por los acuerdos de integración y los acuerdos comerciales internacionales vigentes de los que el Ecuador es Parte.

DISPOSICIÓN FINAL

Esta Resolución fue adoptada en sesión del 6 de marzo de 2015 y entrará en vigencia a partir del 11 de marzo de 2015, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

- f.) Diego Aulestia Valencia, Presidente.
- f.) Iván Ortiz Wichez, Secretario AD HOC.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR.- Certifico que el presente documento es fiel copia del original que reposa en el archivo del COMEX- f.) Secretario Técnico.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, EDUARDO C. GARCIA FABRE, con C.C: #0907169403 autor(a) del trabajo de titulación: "Análisis de La adopción de políticas públicas económicas que lesionan el derecho a la propiedad ¿Genera responsabilidad extracontractual del estado? previo a la obtención del grado de **MAGISTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 19 de enero de 2016

f. _____
Nombre: EDUARDO C. GARCIA FABRE
C.C: 0907169403

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La adopción de políticas públicas económicas que lesionan el derecho a la propiedad ¿Genera responsabilidad extracontractual del estado?		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	García Fabre, Clemente Eduardo		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Dr. Francisco Obando Freire, Dr. Julio Teodoro Verdugo Silva		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Constitucional		
GRADO OBTENIDO:	Master en Derecho Constitucional		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	19 de enero de 2016	No. DE PÁGINAS:	90 y anexos
ÁREAS TEMÁTICAS:	Responsabilidad Objetiva del Estado por la Adopción de Políticas Públicas Económicas		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Responsabilidad Objetiva, Políticas Públicas, Derecho a la Propiedad		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):	<p>Este documento estudia la responsabilidad objetiva del Estado vinculada a las políticas públicas económicas desde lo doctrinario y jurisprudencial en Ecuador. El objetivo general consiste en determinar si la generación de políticas públicas económicas por parte del Estado que involucren la violación de la garantía política y lesionan al derecho constitucional de propiedad, generan responsabilidad extracontractual del Estado. La investigación es de carácter cualitativo y se aplicaron los métodos empíricos: análisis-síntesis, dogmático-formalista y explicativo. Se utilizó el análisis documental orientado a capturar los elementos más relevantes de cada fallo con el fin de construir una argumentación jurídica que justifique la premisa y sustente la propuesta planteada. Se acopiaron unidades de análisis que consisten en ejemplos jurisprudenciales españoles, argentinos, colombianos y ecuatorianos, que permiten confirmar al aserto fundamental y explicar la relevancia que la estricta aplicación de ella tiene en el constitucionalismo de derechos. Los principales resultados alcanzados son la demostración de la existencia de la responsabilidad objetiva del Estado cuando éste políticas públicas económicas que lesionan el derecho constitucional de propiedad. Entre las conclusiones más relevantes pueden señalarse la identificación de la inexistencia de jurisprudencia en el campo de estudio, propiciando indefensión de los ciudadanos, que refleja una clara muestra del poder soberano no está radicado en sus verdaderos titulares; que la función judicial, llamada a ser balance idóneo frente a actuaciones excesivas de los poderes públicos (en el campo de análisis), no ha asumido el rol de control constitucional que le corresponde, dejando sin reparación los efectos dañosos de políticas económicas ilegítimas. Por último, se desarrolló un proyecto de ley para el juzgamiento de la responsabilidad objetiva.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 2320687	E-mail: ekgarciafabre@hotmail.com	
CONTACTO CON LA	Nombre: Nuques Martínez, Hilda Teresa		



**Presidencia
de la República
del Ecuador**



**Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes**



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

INSTITUCIÓN:	Teléfono: 0998285488
	E-mail: tnuques@hotmail.com

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA	
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/