

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

RADICADO:	76001-23-33-000-2020-00094-00
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	PUBLI LOZANO Y CIA S.A.S. publicidadlozano@hotmail.com chingualasociados@hotmail.com correo@chingualasociados.com paniaguasupervisor2@gmail.com
DEMANDADOS:	CONCEJO MUNICIPAL DE CALI juridico@concejodecali.gov.co MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.gov.co
LLAMADOS EN GARANTÍA:	AXA COLPATRIA notificacionesjudiciales@axacolpatria.co ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. Y ZLS ASEGURADORA DE COLOMBIA S.A. notificaciones@velezgutierrez.com mgarcia@velezgutierrez.com ddiaz@velezgutierrez.com ssuarez@velezgutierrez.com ALLIANZ SEGUROS S.A. notificacionesjudiciales@allianz.co notificaciones@londonouribeabogados.com MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. njudiciales@mapfre.com.co notificaciones@gha.com.co gherrera@gha.com.co notificacionesjudiciales@previsora.gov.co
MINISTERIO PÚBLICO:	PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE CALI (procjudadm19@procuraduria.gov.co)
ASUNTO:	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTO ADMINISTRATIVO QUE CONGELÓ LA EXPEDICIÓN DE NUEVOS REGISTROS DE VALLAS PUBLICITARIAS. DAÑO ESPECIAL.

MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA DEL PILAR FEUILLET PALOMARES

Santiago de Cali, veinticinco (25) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

1. La Sala decidirá la demanda presentada por la sociedad Publicidad Lozano y Cía. S.A.S., en adelante Publi Lozano y Cía. S.A.S., contra el Distrito y el Concejo Municipal de Cali, en la que se presentaron las siguientes:

1. Pretensiones

2. Que se declare a los demandados administrativa, extracontractual y patrimonialmente responsables de los perjuicios materiales causados a la sociedad demandante con la expedición del Acuerdo 0436 de 2017 *«Por el cual se reglamenta la publicidad exterior visual mayor, menor, electrónica y/o digital, publicidad en amoblamiento urbano y avisos en el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones»* expedido por el Concejo Municipal de Cali y sancionado y publicado el 27 de diciembre de 2017 por el alcalde de esa localidad.

3. Que, como consecuencia de la anterior declaración, se condene solidariamente al Concejo y al Distrito de Cali a pagar a la sociedad actora —representada legalmente por las señoras María del Rosario Lozano Alcalá y Esperanza Lozano Alcalá— \$42.900.000.000 distribuidos así:

- Daño emergente: Indemnización de \$12.600.000.000 por la instalación y desinstalación de las 25 vallas publicitarias, lo que comprende la compra de elementos estructurales, equipo logístico, transporte y otros, y de \$300.000.000 por concepto de la sanción penal provocada por el incumplimiento del contrato de arrendamiento 054 de 2017.
- Lucro cesante: Pidió la indemnización de \$30.000.000.000 por lo que dejó de percibir por su actividad mercantil, al no poder ejecutar el contrato de publicidad.

2. Hechos probados

4. Del expediente se extraen los siguientes hechos relevantes:

5. Por medio de escrito con radicado 2013-41110-071719-2 del 26 de septiembre de 2013, las señoras María del Rosario Lozano Alcalá y Esperanza Lozano Alcalá (representante legal y suplente de Publi Lozano y Cía. S.A.S.) solicitaron la extensión de la vigencia del beneficio consignado en el artículo 7 del Acuerdo 0346 de 2013 —concedido hasta el 26 de septiembre de 2013—, esto es, la congelación de los intereses de mora para los contribuyentes con obligaciones en mora correspondientes a los años gravables 2011, 2012 y 2013, previo compromiso de pago. Sin embargo, el 15 de agosto de 2013, se pidió la aplicación de ese beneficio, pero funcionarios adscritos al ente territorial le informaron que solo se realizarían acuerdos de pago sobre el impuesto predial y las mega obras, no sobre el impuesto sobre publicidad exterior visual. Por lo tanto, señaló que esa situación generaba para la sociedad un detrimento patrimonial, porque sin ese acuerdo de pago no se les permite contar con los permisos para el uso de las vallas, ya que el Decreto 411.0.20.0858 del 23 de

noviembre de 2012 exige estar a paz y salvo con la administración, lo que, a su vez, en su concepto, viola el Acuerdo 0179 de 2006 que solo exige estar a paz y salvo con el impuesto de industria y comercio y avisos y tableros¹.

6. A través del radicado 2013413110141131 del 30 de septiembre de 2013, la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales de Cali informó que, al revisar el sistema de radicación en vigencia del Acuerdo 346 de 2013, no se encontró petición verbal o escrita de la solicitud formulada por la sociedad demandante. Agregó que, en caso de haberse presentado la petición, la Subdirección de Impuestos y Rentas Municipales debía declararse incompetente para resolverla, ya que por competencia funcional (Acuerdo 040 de 2007) le correspondía al subdirector de la Tesorería de Rentas Municipales.

7. Entre el señor Jairo Ríos Álvarez y Publi Lozano y Cía. S.A.S. se firmó el contrato 4457-1-12-2017 que tenía como objeto que el señor Ríos Álvarez —por sus amplios conocimientos en el campo de la publicidad exterior visual—, de forma autónoma y con recursos propios, ubicara en el municipio de Cali 19 sitios para instalar 19 vallas publicitarias y suscribir contrato de arrendamiento con los propietarios, administradores, poseedores o tenedores de esos predios. Como resultado de esa gestión se le pagaría un total de \$357.000.000².

8. El señor Jairo Ríos Álvarez (en calidad de arrendatario) suscribió contratos de arrendamiento 4458, 4459, 4460, 4461, 4462, 4463, 4464, 4465, 4466, 4467, 4468, 4469, 4470, 4471, 4472, 4473, 4474, 4475, 4476 del 1° de diciembre de 2017 con los propietarios de los inmuebles en los que se instalarían las vallas publicitarias. En cada uno de ellos se estableció un pago anticipado de 3 meses y se aportó comprobante de egreso, sin numeración, para demostrar su pago³.

9. El 1° de diciembre de 2017 se firmó contrato 4454-1-12-2017 de compra, venta e instalación de vallas publicitarias entre el señor Jairo Ríos Álvarez (vendedor) y Publi Lozano y Cía. S.A.S. (compradora). De dicho contrato se destacan las obligaciones a cargo de cada una de las partes⁴:

Obligaciones del vendedor	Obligaciones de la compradora
Contratar y pagar la elaboración de estudio de suelos (25), estudios de cimentación y resistencia (25), estudios de factibilidad (25), memorias de cálculo, diseños estructurales, excavaciones, contratación de personal y el pago trimestral de los lugares en los que se fundirán los Caisson, para	Suministrar el arte para el diseño de las lonas de las vallas.

¹ Páginas 473-474 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

² Página 144 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

³ Páginas 259-372 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

⁴ Páginas 108-111 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

instalar las 19 vallas publicitarias (6 doble faz).	
Transportar, desde Bogotá, 19 Caisson que serán fundidos con concreto missil a 6.000 dpi en el lugar donde quedarán instaladas las 19 vallas publicitarias.	Pagar \$7.600.000.000 en un período de cinco años, así: - \$1.520.000.000 el 1° de diciembre de 2018. - \$1.520.000.000 el 1° de diciembre de 2019. - \$1.520.000.000 el 1° de diciembre de 2020. - \$1.520.000.000 el 1° de diciembre de 2021. - \$1.520.000.000 el 1° de diciembre de 2022.
Vender 19 vallas publicitarias tubulares petroleras en acero al carbón, estilo americano, con las siguientes medidas: 12 metros de altura, cada poste (tal como lo exige el Acuerdo 0179 de 2006); tubería petrolera, calibre 22, con diámetros de pared de 16 pulgadas y 19 brazos de 11.20 metros de largo, en tubos petroleros de acero al carbón y con diámetro de 16 pulgadas.	
Vender 25 tableros en lámina galvanizada nueva, calibre 22, que sumarían un equivalente a 600 láminas que constituirían tableros de 12x4 metros, dobladas en 1.85 y 0.85 metros cada una.	
Vender 175 cerchas a 4.50 metros de altura, ángulo de 3.16 x 1.05 pulgadas y tejido en varilla de 3.16 x 1.0.	
Vender 50 traviesas en ángulo de 3.16 x 1.0 triangulares	
Vender 175 vigas de 4 metros de largo y 175 media lunas de grosor 16 de diámetro de pared.	
Vender 175 flanges (sic) o uniones que van en los tubos de brazo, 608 pie de amigo, 19 platinas, 75 canaletas, 1.000 tornillos, 1.000 tuercas, 1.000 arandelas, 760 pernos, 100 reflectores y 38 platinas para la punta de los brazos y 19 platinas para la parte superior del tubo o poste.	
Vender 361 escaleras que van soldadas a los postes de los tubos, 50 soportes de	

mallas, 25 pisos de malla para 19 vallas y 75 líneas de vida	
Vender 25 cajas de circuito que contienen, cada uno: 1 reloj, 1 fotocelda, 1 juego de breakers.	
Vender 12 transformadores, 25 lonas elaboradas a 300 dpi y 10 rollos de alambre galvanizado de 50 kilos.	
Vender 25 torquímetros	
Vender 100 tubos de reflectores de 3 metros cada uno, galvanizados, de 3 pulgadas, 100 cajas de discos de pulidora y 20 pipas de oxicorte.	
Instalar las vallas en las siguientes direcciones: 1. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO- Cra. 121 con 25 Frente a UNIV. 2. VALLA- TUBULAR TIPO AMERICANO-Av. 6Nte #40N-08 3. VALLA- TUBULAR TIPO AMERICANO-calle 5 #94-10 4. VALLA- TUBULAR TIPO AMERICANO-Av. 3N#23BN- 48 Av. De las Américas 5. VALLA- TUBULAR TIPO AMERICANO-Cra. 53AN #5-16 6. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Cra. 1 #39-58, DOBLE CARA 7.VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO- Cra. 56 #13-55, 8. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Av. 3N #32-22, DOBLE CARA 9. VALLA - TUBULAR TIPO AMERICANO-calle 70 #3N-75 SAMECO 10. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-calle 10 #42-82, 11. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Frente a Autocine Piedra Grande, 12. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Vía Jamundí, 13. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Frente al Club de Municipio, 14. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-calle 13 #77-109,	

15. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Cra. 1 con 34,	
16. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO- Autopista sur #17-26, DOBLE CARA	
17. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Cra. 50 #25B15,	
18. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO-Av. 4Norte N14 N 14,	
19. VALLA -TUBULAR TIPO AMERICANO- Cra. 52AN #5-16, DOBLE CARA.	

10. En la cuenta de cobro 001 del 1° de diciembre de 2017, se estableció que la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S. debe al señor Jairo Ríos Álvarez un monto de \$7.600.000.000 por concepto de la «*Compra, venta e instalación de 19 vallas publicitarias de las cuales hay seis (6) doble faz o cara para un total de veinticinco (25) vallas publicitarias tubulares tipo americano en la ciudad de Cali*». En una nota al margen se pide por el señor Ríos Álvarez que el pago se realice en efectivo⁵.

11. Entre la sociedad demandante (arrendador), representada legalmente por las señoras María del Rosario Lozano Alcalá y Esperanza Lozano Alcalá, y la empresa Plastic Lux Ltda. (arrendatario), representada legalmente por Luz Marina Castañeda Pardo, se suscribió contrato de arrendamiento 054 del 18 de diciembre de 2017 que tenía como objeto poner a disposición del arrendatario 25 nuevas vallas publicitarias de 38 metros cuadrados, cada una, y localizadas en las siguientes direcciones⁶:

UBICACIÓN: 1. calle 70 #3N-75 SAMECO, 2. Kra. 121 CON 25- Vía Cali-Jamundí 3. Av. 3NTE #23B-48 AV. AV. DE LAS AMERICAS. 4. AV. 3NTE #33-22. 5. AUTOPISTA SUR #17-26. 6. KRA. 121 CON 25 FRENTE AUTOCINE. 7. AV. 6Nte #40-08. 8. Cra 52 AN #5-16. 9. CRA. 1 nro. 39-58. 10. AV. 4Nte No. 14N-14. 11. Cra 56 No. 13-55. 12. CALLE 5 #94-102. 12. KRA 121 CON 25 FRENTE CLUB MUNICIPIO. 13. CALLE 10 #42-82. 14. Cra. 53 AN #5-16. 15. calle 10 #42-82. 16. KRA 121 CON 25-VÍA CALI-JAMUNDI. 17. CALLE 13 #77-109. 18. CRA. 1 CON 34. 19. Cra. 50 #25B-15. 20. AV. 4 NTE #14N-14.

12. De conformidad con certificación del 20 de diciembre de 2017, suscrita por la señora María Luz Amparo Zapata Rodríguez, en calidad de ingeniera civil, se indicó que se instalaron 25 vallas publicitarias, los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2017, ubicadas en⁷:

- 1. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. 6NTE #40N-08
- 2. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CALLE 5 #94-102
- 3. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. 3NTE #23BN-48 AV. DE LA AMERICAS - DOBLE-CARA
- 4. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA. 53 AN #5-16

⁵ Página 18 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.
⁶ Página 99-102 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.
⁷ Páginas 21 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

5. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA 1 #39-58 DOBLE-CARA
6. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CARA - CRA 56 No. 13-55
7. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. 3NTE #33-22 DOBLE-CARA
8. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CALLE 70 #3N-75 SAMECO
9. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CLLE 10 #42-82
10. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 KRA 121 CON 25 FRENTE AUTOCINE
11. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 KRA 121 CON 25 VÍA CALI-JAMUNDÍ
12. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 KRA. 121 CON 25 FRENTE CLUB MUNICIPIO
13. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - 42 CALLE 18 #77-109
14. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA 1 CON 34
15. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 AUTOPISTA SUR #17-26 DOBLE-CARA
16. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA. 50 H25B-15
17. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. ANTE #1 4N-14
18. VALLA TUBULAR TIPO AMERICANO - HI Av. 3NTE #33-22 DOBLE-CARA
19. VALLA TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 Kra. 121 con 25 FREENTE UNIV. AUTONOMA DE OCCIDENTE

13. La señora María Luz Amparo Zapata Rodríguez (propietaria de la empresa demandante) expidió certificados de cimentación y resistencia, de fechas 18, 19 y 20 de diciembre de 2017, sobre las vallas ubicadas: i) frente a la Universidad Autónoma de Occidente, ii) en la avenida 6 Norte # 40N-08, iii) en la calle 5 # 94-102, iv) en la avenida 3 Norte # 23BN-48 de la avenida de las Américas, v) en la carrera 53 AN # 5-16, vi) en la carrera 1ª # 39-58, v) en la carrera 55 # 12A-60, vi) en la avenida 3ª Norte # 33-22, vii) en la calle 70 # 3N-75, viii) en la calle 10 # 42-82, ix) en la carrera 121 con 25 frente al autocine Piedra Grande, x) en la vía Jamundí, xi) en el club del Municipio, xii) en la calle 13 # 77-109, xiii) en la carrera 1ª con 34, xiv) en la autopista sur # 17-26, xv) en la carrera 50 # 25B-15, xvi) en la avenida 4ª Norte # 14N-14 y xvii) en la carrera 52 # 5-16. En dichas certificaciones se especificó que las vallas cumplían con los análisis estructurales y que seguían la norma colombiana de diseño y construcciones sismo resistentes (NSR 98); el reglamento colombiano de construcción sismo resistente (NSR 10) y sus modificaciones (Decreto 092 de 2011); el manual de construcción en acero de los Estados Unidos (9ª edición) y el Código de Soldadura Estructural – Acero (AWS D1.1/D1.1M:2015) de la «*American Welding Society*»⁸.

14. El Acuerdo 0436 de 2017 fue remitido el 27 de diciembre de 2017 al despacho del alcalde de Cali para su sanción⁹.

15. En escrito del 28 de diciembre de 2017, dirigido a la empresa Plastic Lux Ltda., las propietarias de la sociedad actora (María del Rosario Lozano Alcalá y Esperanza Lozano Alcalá) informaron que se debían desmontar las vallas publicitarias que se instalaron en virtud de los lineamientos del Acuerdo 0179 de 2006, porque la Alcaldía y el Concejo de Cali aprobaron, el 27 de diciembre de 2017, el Acuerdo 0436

⁸ Páginas 115-133 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

⁹ Folio 69.

del mismo año que congeló la expedición de nuevos registros de vallas hasta el 31 de diciembre de 2027. Por ende, señaló que Planeación Municipal no permitió el registro de las 25 vallas instaladas y contratadas por la empresa Plastic Lux Ltda.¹⁰.

16. El 28 de diciembre de 2017, las señoras María del Rosario Lozano Alcalá y Esperanza Lozano Alcalá, en su condición de propietarias de la sociedad demandante, y la señora Luz Marina Castañeda, propietaria de Plastic Lux Ltda., signaron documento al que denominaron «*contrato de cobro de indemnización 4456*» en virtud del incumplimiento de la cláusula sexta, pecuniaria, del contrato 054 del 18 de diciembre de 2017. Lo expuesto, como consecuencia de la expedición del Acuerdo 0436 de 2017 que no permitió la instalación de nuevas vallas publicitarias en un período de 10 años. Se extrae del texto del documento que entre las partes del contrato se acordó que la empresa Plastic Lux Ltda. no demandaría a Publi Lozano y Cía. S.A.S. y que, en su lugar, se apoyarían las pretensiones indemnizatorias de la segunda a través del medio de control de Reparación Directa que se formule contra el distrito de Cali¹¹.

17. Mediante contrato de arrendamiento 4459 del 4 de enero de 2018, la señora María Eufrocina Alcalá Triana alquiló el inmueble, localizado en la carrera 1ª 7 #71-20, para el almacenaje de 25 vallas tubulares publicitarias durante la vigencia del Acuerdo 0436 de 2017 (10 años), hasta el 2027. Se estableció un canon mensual de \$10.000.000 (un total de \$1.200.000.000 por 10 años)¹².

18. El 9 de enero de 2018 se firmó contrato para desmonte de 19 vallas publicitarias, entre el señor Jairo Ríos Álvarez y Publi Lozano y Cía. S.A.S., por valor de \$5.000.000.000¹³.

19. En los términos de la certificación del 10 de enero de 2018, suscrita por la señora María Luz Amparo Zapata Rodríguez, en calidad de ingeniera civil, se indicó que se desmontaron 25 vallas publicitarias, los días 9 y 10 de enero de 2018, ubicadas en¹⁴:

1. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. 6NTE #40N-08
2. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CALLE 5 #94-102
3. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. 3NTE #23BN-48 AV. DE LA AMERICAS - DOBLE-CARA
4. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA. 53 AN #5-16
5. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA 1 #39-58 DOBLE-CARA
6. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CARA - CRA 56 No. 13-55
7. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. 3NTE #33-22 DOBLE-CARA
8. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CALLE 70 #3N-75 SAMECO
9. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CLLE 10 #42-82
10. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 KRA 121 CON 25 FRENTE AUTOCINE

¹⁰ Página 105 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

¹¹ Página 145 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

¹² Página 258 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

¹³ Páginas 112-114 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

¹⁴ Página 22 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

11. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 KRA 121 CON 25 VÍA CALI-JAMUNDÍ
12. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 KRA. 121 CON 25 FRENTE CLUB MUNICIPIO
13. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - 42 CALLE 18 #77-109
14. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA 1 CON 34
15. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #2 AUTOPISTA SUR #17-26 DOBLE-CARA
16. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 CRA. 50 H25B-15
17. VALLA-TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 AV. ANTE #1 4N-14
18. VALLA TUBULAR TIPO AMERICANO - HI Av. 3NTE #33-22 DOBLE-CARA
19. VALLA TUBULAR TIPO AMERICANO - #1 Kra. 121 con 25 FREENTE UNIV. AUTONOMA DE OCCIDENTE

20. Con la cuenta de cobro 002 del 19 de enero de 2018, se fijó que Publi Lozano y Cía. S.A.S. debe al señor Jairo Ríos Álvarez \$5.000.000.000 por el «Desmonte de 19 vallas publicitarias de las cuales hay seis (6) doble faz o cara para un total de veinticinco (25) vallas publicitarias tubulares tipo americano en la ciudad de Cali». En una nota al margen se pide por el señor Ríos Álvarez que el pago se realice en efectivo¹⁵.

21. En paz y salvo del 10 de mayo de 2018, suscrito por el señor Jairo Ríos Álvarez, se indicó que la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S. pagó \$12.600.000.000 por la instalación y desinstalación de 25 vallas publicitarias¹⁶.

22. Con el oficio 201741320300141032 del 27 de diciembre de 2018, el subdirector de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Municipal —en relación con la solicitud de registro formulada por la parte demandante para la instalación de valla publicitaria en la vía Jamundí – Cali, kilómetro 1, entrando a Cali— informó que la solicitud fue anulada, porque la factura del impuesto de publicidad exterior visual estaba vencida¹⁷.

23. En oficio 201941320300116451 del 24 de octubre de 2019, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico —en respuesta a consulta previa para la instalación de valla en la Calle 25 de la vía Cali – Jamundí— precisó que, realizado el estudio técnico y normativo, basado en los acuerdos 0373 de 2014 y 0436 de 2017, no es procedente continuar con el proceso para la obtención del registro, con fundamento en la siguiente justificación jurídica¹⁸:

No se tiene claridad cuál es el punto de instalación del elemento publicitario dentro del predio de acuerdo al “Gráfico de ubicación del inmueble y de la publicidad” aportado en la solicitud. En la visita técnica se pudo observar que no existe la valla. Dicho elemento se encontraba instalado al momento de realizar el inventario de vallas del año 2017 en un inmueble con frente a una vía arteria principal (calle 25). De acuerdo a la Infraestructura de datos Espaciales de Santiago de Cali (IDESC) el

¹⁵ Página 19 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

¹⁶ Página 20 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.

¹⁷ Índice 15 de Samai, página 325.

¹⁸ Páginas 570-571 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

predio se encuentra dentro del área de reserva del corredor interregional Cali - Jamundí y catalogado como espacio público propuesto "corredor verde". De acuerdo con la visita técnica, al no determinar en el gráfico de localización el punto exacto de la ubicación del elemento publicitario, la solicitud no cumple con los numerales: 1) y 2), del ordinal c), del artículo 9 del Acuerdo 0436 de 2017. ARTICULO 9º: Para la solicitud o Prorroga del registro de vallas, publicidad electrónica y/o digital y porte de publicidad en vehículo automotor se deberá utilizar el formato físico o electrónico, aprobado para tal efecto por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico, con el cual se deberá aportar la siguiente información y documentación: c) Gráfico de ubicación del inmueble y de la publicidad, donde se especifique: 1. Punto exacto de ubicación del elemento publicitario especificado con medidas al interior del predio. 2. Contexto urbano del predio solicitado, especificando la distancia del punto en el que se va a instalar el elemento publicitario a las valías más cercanas.

24. En oficio 201941320300132561 del 11 de diciembre de 2019, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico –en respuesta a consulta previa para la instalación de valla publicitaria en la Calle 13 # 56-05– precisó que, realizado el estudio técnico y normativo, basado en los acuerdos 0373 de 2014 y 0436 de 2017, no es procedente continuar con el proceso para la obtención del registro, con fundamento en la siguiente justificación jurídica¹⁹:

En la visita al predio se evidencia que no se encuentra ningún elemento publicitario instalada por parte de la empresa publicitaria el cual no es posible verificar las condiciones técnicas de instalación. La solicitud no cumple con los ordinales f), h), del numeral I, ordinales b), c), e), h) del numeral II, y ordinales a) y b) del numeral III, del artículo 9º del acuerdo 0436 de 2017, el cual reza: ARTÍCULO 9º: Para la solicitud o Prórroga del registro de vallas, publicidad electrónica y/o digital y porte de publicidad en vehículo automotor se deberá utilizar el formato físico o electrónico, aprobado para tal efecto por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico, con el cual se deberá aportar la siguiente información y documentación: 1. Toda solicitud de registro deberá contener la siguiente información: f) Nombre, identificación, dirección y teléfono del propietario, tenedor o poseedor del bien mueble o inmueble donde se ubica el elemento publicitario. h) Número predial y código único del predio donde se instalará el elemento publicitario. II. Adicional: a la información suministrada, se deberán anexar los siguientes documentos físicos o digitalizados, según la forma en que se realice el trámite: b) Foto montaje del elemento publicitario a instalar y sus características, enmarcado en un cono visual donde se proyecte el entorno urbanístico del sector. c) Gráfico de ubicación del inmueble y de la publicidad, donde se especifique: 1. Punto exacto de ubicación del elemento publicitario especificado con medidas al interior del predio. 2. Contexto urbano del precio solicitado, especificando la distancia del punto en el que se va a instalar el elemento publicitario a las valías más cercanas. e) Certificado de tradición del inmueble donde se pretende instalar el elemento publicitario, expedido dentro de los tres (3) meses anteriores a la solicitud del registro. En el caso de inmuebles sometidos a propiedad horizontal, se deberá aportar fotocopia de la escritura pública de constitución y de la resolución de nombramiento del representante legal, expedida por la Secretaría de Seguridad y Justicia, así como documento privado en el cual se

¹⁹ Páginas 594-595 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

manifieste el consentimiento de contratar con la empresa que ubicará el elemento estructural y la publicidad exterior visual. h) Documento de autorización expresa de instalación del elemento publicitario, suscrito entre el operador o propietario del elemento de Publicidad Exterior Visual y el titular del inmueble o tenedor, en este último caso se deberá aportar, para tal efecto, autorización escrita o acreditación del propietario del inmueble. Este requisito será únicamente exigible para publicidad exterior visual en vallas publicitarias y vallas electrónicas digitales o Led. III, Para los elementos de Publicidad Exterior Visual de dimensiones mayores a ocho (8) metros cuadrados, como las vallas publicitarias, vallas de publicidad electrónica digital o led, deberán también aportar: a) Certificado de cimentación y resistencia de la estructura, elaborado por un ingeniero civil con Tarjeta Profesional vigente. b) Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual que ampare la responsabilidad que se derive del titular del registro como consecuencia del daño eventual que se genere a terceros, y la cuantía no podrá ser inferior de 2000 SMMLV.

25. A través del radicado 202041320300009224 del 9 de octubre de 2020, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico respondió a la solicitud presentada por el subdirector de Defensa y Prevención del Daño Antijurídico del distrito de Cali –sobre la petición de antecedentes administrativos respecto de las solicitudes de viabilidad, renovación o prórroga realizadas por la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S. –, así²⁰:

Ubicación de la valla	Observaciones
Calle 70 # 3N-75	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró solicitudes de registro para la instalación de valla publicitaria, por la empresa Publi Lozano Cía. S.A.S., en los años 2017, 2018 y 2019 ni se evidencia elementos publicitarios de esa empresa en la calle 70 # 3N-75
Carrera 121 con 25 – en la vía Cali-Jamundí –	En el sistema automatizado en línea SAUL se encontraron 6 peticiones (329, 1513, 5802, 14815, 32214 y 64166). • Que la solicitud 5802 fue aprobada, con el registro DAPM-0005802 y con vigencia desde el 24 de julio de 2015 al 24 de julio de 2016. • Que la solicitud 14185 de prórroga de la valla fue aprobada con el registro DAPM-0014815 con vigencia del 24 de agosto de 2016 al 24 de agosto de 2017. • Que con la solicitud 32214 se volvió a solicitar prórroga de la valla en esa ubicación, pero, por medio del oficio 201741320300141032 del 27 de diciembre de 2018, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal anuló la petición, ya que no se pagó el impuesto de publicidad exterior visual, cuyo recibo 000500001823 tenía fecha límite de pago el 25 de septiembre de 2017. Se negó la petición en virtud del literal c) del artículo 13 del Acuerdo 0436 de 2017.

²⁰ Páginas 528-542 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

	• Que el 15 de julio 2019 con el radicado 201941320300015284, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico solicitó a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control el desmonte del elemento publicitario ubicado en la carrera 121 con 25, por la ampliación de la vía y la reubicación de los postes de energía eléctrica. • Que el elemento publicitario de la carrera 121 con 25 estaba clasificado como «<i>reglamentario vencido</i>», lo que se traduce en que la instalación estaba adecuada a los parámetros del Acuerdo 0436 de 2017, pero la falta de pago del impuesto conllevó que no tuviera registro vigente. • Que, por medio del radicado 201941610600052271 del 18 de julio de 2019, la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control notificó al representante legal de Publi Lozano y Cía. S.A.S. la necesidad de desmontar y trasladar la estructura publicitaria, por la ejecución de obra en la vía Cali – Jamundí. Esa petición fue requerida con el radicado 201941320300015284. • Que, de acuerdo con el recuento anterior, la valla de la carrera 121 con 25 estuvo instalada en los años 2017, 2018 y 2019. Se anexaron los soportes de cada una de las solicitudes realizadas por Publi Lozano y Cía. S.A.S.; las visitas con foto en campo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la respuesta de cada una de ellas. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Avenida 3 Norte # 23BN-48	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Avenida de las Américas	Se pidió precisión sobre la dirección señalada, pues la avenida de las Américas está comprendida entre la calle 23 Norte hasta la calle 15 Norte.
Avenida 3 norte # 33-22	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. Que sobre esa dirección se encontró

	la solicitud 6709 de la empresa Andrómeda Motors y que obtuvo registro hasta el 21 de septiembre de 2016. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la valla con publicidad de Hyundai.
Autopista sur # 17-26	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Carrera 121 con 25 frente al autocine Piedra Grande	Reportó que es la misma dirección (Carrera 121 con 25 – en la vía Cali-Jamundí –) sobre las que se encontraron las 6 peticiones (329, 1513, 5802, 14815, 32214 y 64166).
Avenida 6 norte # 40-08	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Carrera 52A norte # 5-16	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Carrera 1ª # 39-58	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Avenida 4ª norte # 14N-14	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.

Carrera 56 # 13-55	En el sistema automatizado en línea SAUL se encontraron 5 peticiones (327, 1201, 5800, 16377 y 67175). • Que la solicitud de prórroga 16377 del 5 de septiembre de 2016 tenía formato de visita de publicidad exterior visual y que contenía registro fotográfico de la valla instalada, pero sin publicidad. • Que, entre los años 2017 a 2018, no se evidenció solicitudes presentadas por la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S. para la prórroga de la valla ubicada en esa dirección. • Que, con la solicitud 67175 del 18 de noviembre de 2019, la sociedad demandante pidió nuevamente el registro para el elemento publicitario ubicado en la carrera 56 # 13-55. En el certificado de publicidad exterior visual se dijo que no estaba instalado ningún elemento de publicidad en esa dirección. Se anexaron los soportes de cada una de las solicitudes realizadas por Publi Lozano y Cía. S.A.S.; las visitas con foto en campo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la respuesta de cada una de ellas. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Calle 5 # 94-102	En el sistema automatizado en línea SAUL se encontraron 8 peticiones (328, 429, 1200, 5801, 15140, 33506, 53731 y 67173). • Que, en el formato de visita para la solicitud 33506 del 10 de abril de 2017, se evidencia registro fotográfico de la valla instalada en la Calle 5 # 94-02, de propiedad de Publi Lozano y Cía. S.A.S., con pauta publicitaria. • Que, en el formato de visita para la solicitud 53731 del 11 de febrero de 2018, se evidencia registro fotográfico de valla instalada en la Calle 5 # 94-02, de propiedad de Publi Lozano y Cía. S.A.S., con pauta publicitaria. • Que en el año 2019 no se evidencian registros que soporten la instalación de vallas publicitarias. Se anexaron los soportes de cada una de las solicitudes realizadas por Publi Lozano y Cía. S.A.S.; las visitas con foto en campo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la respuesta de cada una de ellas. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Carrera 121 con 25 frente al Club del Municipio	Reportó que es la misma dirección (Carrera 121 con 25 – en la vía Cali-Jamundí –) sobre las que se encontraron las 6 peticiones (329, 1513, 5802, 14815, 32214 y 64166).

Carrera 53AN #5-16	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Calle 10 #42-82	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Carrera 121 con 25, vía Cali – Jamundí	Reportó que es la misma dirección (Carrera 121 con 25 – en la vía Cali-Jamundí –) sobre las que se encontraron las 6 peticiones (329, 1513, 5802, 14815, 32214 y 64166).
Calle 13 # 77-109	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Carrera 14 con 34	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También se aportó registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
Carrera 50 # 125-15	El equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S. También informó que no fue posible encontrar dicha dirección dentro de la ciudad de Cali.
Avenida 4ª norte # 14N-14	Reportó que esa dirección fue analizada con antelación y sobre ella, el equipo de publicidad exterior visual verificó en el sistema automatizado en línea SAUL y no encontró evidencia de instalación o solicitudes de registro para la instalación de vallas publicitarias en esa dirección, para

	los años 2017, 2018 y 2019, por parte de la empresa Publi Lozano y Cía. S.A.S.; con registro fotográfico de octubre de 2020 que permite ver la ausencia de vallas en esa nomenclatura.
--	--

26. Por medio de oficio 2021-00075 del 22 de enero de 2021, la abogada de Registros Públicos de la Cámara de Comercio de Cali, frente a la consulta de si el señor Jairo Ríos Álvarez está registrado en la Cámara de Comercio de Cali y/o si se encuentra registrado a nivel nacional como persona natural que ejerza algún tipo de actividad comercial, respondió²¹:

(...) procedimos a realizar la consulta en los registros públicos que lleva la Cámara de Comercio de Cali el nombre del señor JAIRO RIOS ALVAREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 16.647.247, donde se pudo constatar que no figura inscrito en esta entidad. De igual manera realizamos la consulta a nivel nacional a través del Registro Único Empresarial y Social RUES www.rues.org.co sin encontrar resultado alguno.

27. Con los certificados de tradición del 29 de enero de 2021, se establece que:

- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-73097, en la anotación 13 del 16 de noviembre de 2000, figura compraventa de la Sociedad Agrícola Garcés y Cía. en liquidación a favor de la señora Mónica Tobón Gallo²².
- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-105271, en la anotación 2 del 22 de noviembre de 2000, figura aporte (modo de adquirir) de José Ricaurte Marín Ortiz a Marín Villaquirán e Hijos & Cía. S. en C.²³.
- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-197667, en ninguna de las anotaciones del certificado de tradición aparece la señora Doris Meneses²⁴.
- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-332873, en la anotación 5 del 12 de noviembre de 1996, figura transferencia a título de fiducia mercantil en garantía irrevocable (modo de adquirir) de Fernando Garcés Lloreda a la sociedad Fiduciaria Industrial S.A., Fiduifi S.A.²⁵.
- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-432013, en la anotación 1 del 11 de agosto de 1993, figura venta de Central Provivienda de Colombia a Doris Meneses Rey²⁶.
- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-713991, en la anotación 1 del 25 de mayo de 2004, figura compraventa de Daccache Khayat Fahim Nasri y la sociedad Inversiones Daccach Khayat y Cía. S. en C. (hoy Laguna Ltda. y Cía. S.C.A.) a Jorge Iván Botero Bueno²⁷.
- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-277840, en la anotación 7 del 5 de abril de 2011, figura compraventa de Juan de la Cruz Lozano Tapiero a la

²¹ Página 14 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

²² Páginas 15-17 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

²³ Páginas 18-19 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

²⁴ Páginas 20-24 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

²⁵ Páginas 25-27 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

²⁶ Página 28 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

²⁷ Páginas 29-30 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

señora Esperanza Lozano Alcalá identificada con la cédula de ciudadanía 31.792.406²⁸.

- En el folio de matrícula inmobiliaria 370-20267, en la anotación 23 del 26 de enero de 2018, figura compraventa de Leasing Bancolombia S.A. a la administradora de fondos de pensiones y cesantías Protección S.A.²⁹.

3. Normas violadas y concepto de violación

28. La parte demandante dijo que la demanda está fundamentada en los artículos 2, 90, 333 de la CP, y 140 del CPACA.

29. A continuación, explicó que el medio de control de Reparación Directa es viable para buscar la indemnización de los perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo cuya legalidad no se discute, pues se reconoce que el ejercicio de la función administrativa que, así esté ajustada al ordenamiento jurídico, puede generar un rompimiento al equilibrio de las cargas públicas de los asociados.

4. Contestación de la demanda

4.1. Distrito de Cali³⁰

30. La parte demandada contestó la demanda y su reforma en los siguientes términos:

31. Alegó que se opone a declarar la responsabilidad patrimonial del distrito de Cali en virtud de la expedición del Acuerdo 0436 de 2017, porque ese acto administrativo —expedido por el Concejo Municipal y sancionado y publicado por el alcalde municipal— permite una regulación eficiente y controlada de la publicidad exterior visual, de conformidad con la Ley 140 de 1994, para mejorar la calidad de vida de los habitantes con la descontaminación visual, por el componente ambiental y ecológico, observando el principio constitucional de prevalencia del interés general sobre el particular. Preciso que la congelación de la expedición de nuevos registros de publicidad exterior visual, establecida en el Acuerdo 0436 de 2017, se impuso a la sociedad demandante y a todas las personas —naturales o jurídicas— que ejercen esa actividad, lo que desvirtúa la presencia de un daño especial.

32. Explicó que, bajo la teoría del daño especial, es posible comprometer la responsabilidad del Estado si, en el ejercicio de sus competencias y obrando dentro de la legalidad, se causa un perjuicio a un administrado que resulta especial o anormal, pues excede el sacrificio que el común de la sociedad debe soportar por la actuación estatal y el ejercicio de los poderes públicos.

33. Manifestó que el Acuerdo 0436 de 2017 sí fue socializado, pues:

²⁸ Páginas 31-32 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

²⁹ Páginas 33-36 del archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint.

³⁰ Índice 15 (contestación de la demanda) y 25 (contestación de la reforma de la demanda) de Samai. Archivo «12Pronunciamiento reforma de demanda - Demandado» visible en Sharepoint (contestación de la reforma de la demanda).

- En la página web del Concejo Municipal de Cali está el cronograma de las sesiones, se adjuntan los proyectos de acuerdo y la fecha de las audiencias de participación ciudadana.
- El proyecto de acuerdo fue informado a la comunidad en general en la página web de la alcaldía, en el enlace <https://www.cali.gov.co/planeación/publicaciones/133166/conozca-el-proyecto-de-acuerdo-que-regulala-publicidad-exterior-visual/> que estuvo publicado desde el 19 de julio de 2019 con 3.018 visitas; en distintos medios como HBC noticias (<https://bsbnoticias.com/noticias/pol%C3%Adtica/concejo-de-cali-ajustara-el-reglamento-sobrepública-549673>) y en el periódico El País de Cali (<https://www.elpais.com.co/cali/no-podran-instalarse-nuevas-vallas-publicitarias-por-10-años-en.html>).
- En cumplimiento de la CP y la Resolución 21.2.22-583 del 30 de septiembre de 2013 (reglamento interno del Concejo Municipal que regula la participación ciudadana en el estudio de proyectos de acuerdo), el Concejo ordenó la apertura del libro —que se socializó en la página web de esa corporación, en diferentes medios de comunicación y en redes sociales— y el enlace en la página web para la inscripción de ciudadanos, desde el 6 de octubre de 2017, para garantizar el derecho a la participación ciudadana. El cierre de dicho libro ocurrió el 24 de noviembre de 2017 y ese día se contó con la participación de algunos ciudadanos.

34. Consideró que al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento con la sociedad Plastic Lux Ltda., el 18 de diciembre de 2017, estaba vigente el Acuerdo 0179 de 2006, por lo que la sociedad demandante estaba obligada, antes de firmar ese contrato, a adelantar los trámites pertinentes ante la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Municipal para solicitar los registros (artículos 5 y 6 del Acuerdo 0179 de 2006).

35. Planteó que la sociedad actora no cumplió con sus obligaciones contractuales por su propia negligencia, ya que no acató los requisitos legales para la expedición de nuevos registros, o para la renovación o prórroga de otros ya expedidos, en los años 2017, 2018 y 2019.

36. Manifestó que la demandada busca la indemnización de \$12.600.000.000, valor que pretende justificar con el contrato de compraventa e instalación de vallas publicitarias 4454-1-12-2017 del 1° de diciembre de 2017, por valor de \$7.600.000.000, y con el contrato 445-09-01-2018 del 9 de enero de 2018, por valor de \$5.000.000.000, para el desmonte de 19 vallas publicitarias. Sin embargo, desvirtúa el valor probatorio de esos documentos.

37. En relación con el contrato 4454-1-12-2017 de 2017, indicó que:

- No se estableció el valor del impuesto al valor agregado, IVA, que se causa al momento de la compra o consumo del producto, ni se especificó el producto

o mercancía. Por ende, consideró que esa situación pone en condición de ilegalidad el contrato, ya que se están evadiendo obligaciones tributarias sin especificar si ese tipo de negociación estaba exonerada de pagar dicho tributo.

- Se establece que el señor Jairo Ríos Álvarez se compromete a contratar y pagar por la elaboración de estudios de suelos, estudio de cimentación y resistencia, estudio de factibilidad, memoria de cálculo, diseños estructurales, excavaciones y por la contratación de personal, pero no se allegaron los contratos relacionados con esas obligaciones y los valores que pagó el señor Ríos Álvarez. Agregó que tampoco se probó: i) el valor que se pagó, y a quién, por el transporte de 19 caissons traídos desde Bogotá; ii) la factura de venta de los 25 tableros en lámina galvanizada que, según el contrato, equivalen a 600 láminas y iii) las facturas de las demás ventas que se enumeran entre las cláusulas segunda y decimotercera.
- Preciso que las facturas deben contener los datos fiscales del comprador y del emisor, un número consecutivo, la fecha, la relación de los productos o servicios adquiridos, la base imponible, el IVA desglosado, el tipo de IVA con el porcentaje e importe total de la operación.
- No se aportó el certificado de cámara y comercio del señor Jairo Ríos Álvarez, pero, en respuesta a consulta realizada en ese sentido a través de oficio 2021-00075 del 22 de enero de 2021, expedido por la abogada de Registros Públicos de la Cámara de Comercio de Cali, se especificó que no posee registro mercantil en todo el territorio nacional.
- No se acreditó que el señor Jairo Ríos Álvarez ejercía actividad comercial en venta e instalación de vallas publicitarias.
- No se acompaña con la lógica y el contexto social, el pago en efectivo de \$12.600.000.000 a favor del señor Jairo Ríos Álvarez. Además, para acreditar esa transacción comercial y que esos dineros salieron del patrimonio de la sociedad demandante e ingresaron en el patrimonio del señor Ríos Álvarez, no basta con la presentación de una cuenta de cobro, también se debe presentar la respectiva factura.

38. Respecto de la certificación de instalación y desmonte de las vallas, manifestó:

- De conformidad con el sistema automatizado en línea Saul del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, solo estaban instaladas 3 vallas ubicadas en la carrera 121 con 25 (en la vía Cali-Jamundí), en la carrera 56 Nro. 13-55 y en la calle 5 Nro. 94-02. Planteó que dichas vallas continuaban instaladas, a pesar de que no se pagó el impuesto de publicidad exterior visual y se omitió solicitar la prórroga del registro, tal como lo ordena el Acuerdo 0179 de 2006.

39. Manifestó que los registros fotográficos aportados con la reforma de la demanda deben ser desestimados, porque no permiten concluir que correspondan al lugar en el que estaban instaladas las vallas publicitarias.

40. Indicó, sobre el contrato de bodegaje:

- Que no establece el nombre y los datos generales del arrendador y del arrendatario, la descripción, la cabida y linderos del inmueble dado en arrendamiento, el pago del IVA, el inventario de la mercancía objeto de almacenaje, las garantías, las obligaciones del arrendador derivadas de la pérdida o deterioro de lo almacenado, la cláusula por incumplimiento y las demás cláusulas para ese tipo de contratos.
- Que el contrato tiene como destino el establecimiento de comercio en el que la sociedad demandante desarrolla su actividad y tiene como plazo 10 años, el tiempo que dura el congelamiento de la instalación de nuevas vallas determinado en el Acuerdo 0438.
- Que no se aportó prueba del pago de los cánones de arrendamiento derivados de ese contrato.
- Que, al revisar el sistema catastral en línea, el predio que se entrega en arrendamiento para el bodegaje de las 25 vallas publicitarias está inscrito en catastro, en Cali, a nombre de la señora Esperanza Lozano Alcalá, identificada con la cédula de ciudadanía número 31.972.406, con el número predial W028300030000 y la matrícula inmobiliaria 370-277840. Informó que esa persona es demandante en este proceso, en calidad de Representante legal suplente de la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S. En consecuencia, concluyó que dicha relación contractual está creada para demostrar perjuicios que no existen.

41. Con relación a los contratos de arrendamiento sobre los sitios destinados para la instalación de vallas, alegó que:

- No tienen la plena identificación del inmueble, esto es, la determinación de la vía, calle o carrera y la nomenclatura.
- No se individualizó la parte del inmueble que se arrienda y sobre el que se levanta la valla, la determinación de los linderos y el título de adquisición.
- En caso de incumplimiento del contrato no se penaliza al arrendatario, a pesar de que se trata de obligaciones que se establecen para ambas partes.
- No se constituyeron garantías, por siniestros derivados de la instalación de las vallas.
- Establecen cláusulas de incumplimiento que dirigen responsabilidades sobre terceros ajenos al contrato (en este caso contra el distrito de Cali, por el congelamiento de permisos para nuevas vallas, fijado en el Acuerdo 0438).
- El pago del trimestre de una valla, en muchos contratos, se fijó en \$3.000.000, pero que al realizar la proyección anual el resultado sobrepasa los \$12.000.000 o, en el caso de las vallas dobles, el valor es inferior.
- Los presuntos propietarios de los inmuebles destinados para la ubicación de las vallas, determinados en los contratos, no coinciden con los propietarios que figuran en las matrículas inmobiliarias de esos predios:
 - Matrícula inmobiliaria 370-105271. Predio inscrito en catastro bajo el Nro. J-080100040000, ubicado en la avenida 3 Norte # 33-22. Propiedad del señor Alejandro y José Ricaurte Marín Villaquirán y no, como figura en el contrato, del señor Carlos Andrés Parra Salazar.

- Matrícula inmobiliaria 370-332873. Predio inscrito en catastro bajo el Nro. J-087600020000, ubicado en la calle 70 # 3N-75. Propiedad de la Sociedad Fiduciaria Industrial S.A. (Fiduifi S.A.) y no, como figura en el contrato, de la señora Elvira Suarez de Paredes.
- Matrícula inmobiliaria 370-197667. Predio inscrito en catastro bajo el Nro. K-0815-00060000, ubicado en la calle 13 # 77-109. Propiedad del señor Guillermo Edmundo Burbano Muriel y otros. En ninguna de las anotaciones del certificado de tradición aparece la señora Doris Meneses, quien suscribe el contrato de arrendamiento y solo registra un predio de su propiedad en la carrera 1 A9 # 72-71, con matrícula inmobiliaria 370-432013.
- Matrícula inmobiliaria 370-713991. Predio ubicado en la carrera 56 # 13-55. Propiedad del señor Jorge Iván Botero Bueno y no, como figura en el contrato, del señor Rubén Triana Parra.
- Matrícula inmobiliaria 370-20267. Predio inscrito en catastro bajo el Nro. G-05050010000, ubicado en la carrera 53 A Norte # 5-16. Propiedad de la administradora de fondos de pensiones y cesantías Protección S.A. y no, como figura en el contrato, del señor Albeiro Marín.
- Matrícula inmobiliaria 370-73097. Predio ubicado en la avenida 6 Norte # 40N-08. Propiedad de la señora Mónica Tobón Gallo y no, como figura en el contrato, del señor Roberto Herrera.
- No es posible determinar el número predial o la matrícula inmobiliaria de los siguientes inmuebles presuntamente destinados para la ubicación de las vallas:
 - El de la autopista sur # 17-26, porque esa dirección como nomenclatura exacta no existe. Indicó que funcionarios adscritos al Departamento Administrativo de Planeación, utilizando la aplicación Google Maps, realizaron una ubicación aproximada, pero no encontraron que, en ese sector, en los años 2017, 2018 y 2019, se ubicó una valla.
 - El de la carrera 1ª con 34, porque se trata de un sector en el que están localizadas cuatro esquinas.
 - Frente al club del municipio. Indicó que el club del municipio está en el corredor de la vía Cali – Jamundí, por lo que no es posible determinar en cabeza de quién está la propiedad de ese bien.
 - Vía Jamundí. No se determinó en qué sector de esa vía está el predio.
 - Frente al autocine Piedragrande. Señaló que el autocine está en el corredor de la vía Cali – Jamundí, por lo que no es posible determinar en cabeza de quién está la propiedad de ese bien.
 - Frente a la Universidad Autónoma. Mencionó que esa universidad está en el corredor de la vía Cali – Jamundí, por lo que no es posible determinar en cabeza de quién está la propiedad de ese bien.
 - Los localizados en la avenida 4 Norte Nro. 14N-14, en la carrera 50 Nro. 25B-15, en la calle 10 Nro. 42-82; en la carrera 1ª Nro. 39-58 y en la avenida 3 Norte Nro. 23BN-48, porque no están actualizadas esas direcciones en el Sistema Catastral en Línea.

- Los comprobantes de egreso aportados para demostrar el pago de contratos de arrendamiento suscritos por Jairo Ríos Álvarez (como arrendatario) para la instalación de las vallas publicitarias, se elaboraron en formas Minerva, manuscritos, sin descripción de la causa del pago, sin retención por IVA, sin un consecutivo que lo identifique y sin certeza de quién suscribió esos documentos.

4.2. Llamada en garantía Zurich Colombia Seguros S.A. (antes QBE Seguros S.A. y ZLS Aseguradora de Colombia S.A.)³¹

4.2.1. Frente a la demanda

42. Consideró que los perjuicios (la no obtención del registro de vallas publicitarias provocó perjuicios como los costos de su instalación y desinstalación; el incumplimiento del contrato de arrendamiento con Plastic Lux Ltda. y lo dejado de percibir por la actividad de publicidad exterior que quedó congelada con la expedición del Acuerdo 0436 de 2017) solicitados son eventuales, pues el actor parte de la hipótesis de que iba a obtener los registros de las vallas publicitarias y que serían otorgados por 10 años —lo que dura el contrato de arrendamiento con Plastic Lux Ltda.—, pero no había certeza sobre ese hecho.

43. Afirmó que está demostrado que la sociedad demandante no pagó oportunamente los impuestos de publicidad, lo que provocó que estuviera en mora por varias vigencias fiscales y, en consecuencia, no cumpliera con el requisito necesario para obtener los registros de publicidad exterior visual en el distrito, esto es, estar al día con sus obligaciones fiscales. Adicionalmente, dijo que la demandante no cumplió con los trámites necesarios para presentar las solicitudes de viabilidad, renovación y prórroga del registro de publicidad exterior de las vallas que se comprometió a instalar en las direcciones contenidas en el contrato de arrendamiento. Solicitudes que debía gestionar ante la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, como lo exigían los artículos 5 y 6 del acuerdo vigente para el momento en el que se suscribió el contrato.

44. Alegó que los registros de la publicidad exterior visual se otorgan por un año, lo que desvirtúa el perjuicio del lucro cesante, por lo que presuntamente dejó de percibir por el tiempo que duró el contrato de arrendamiento (10 años), por lo que consideró que la actora da por cierto lo eventual, la prórroga anual de los registros.

45. Controvirtió el reclamo del perjuicio de daño emergente, por la compra de elementos estructurales, equipo logístico, transporte e instalación de 25 vallas, y la sanción penal por el incumplimiento del contrato de arrendamiento 05472017, porque no se demostró un empobrecimiento en el patrimonio de la actora, como consecuencia de esos costos. En el Sistema Automatizado en Línea SAUL se evidenció que la mayoría de las vallas relacionadas en el contrato no estaban instaladas y no existía prueba de actividades desarrolladas para montarlas o

³¹ Índice 14 de Samai.

desmontarlas, por lo que no es posible establecer los alegados costos de instalación y desinstalación.

46. Aseguró que la presunta lesión sufrida por el demandante no es antijurídica, porque Publi Lozano y Cía. S.A.S. estaba obligada a soportar el daño al existir causas legales que justificaban la obligación impuesta, ya que el Acuerdo 0436 de 2017 promueve la calidad y protección del medio ambiente, la vida de los habitantes y la efectiva conservación del espacio público, objetivos que benefician un interés general.

47. También señaló que el Acuerdo 0436 de 2017 se dio a conocer a la comunidad, protegió los intereses consolidados y no impuso una carga exorbitante a las personas sujetas a la nueva regulación. El párrafo tercero del artículo 28 del acuerdo previó la situación de los propietarios de las vallas instaladas al entrar en vigor (en la que supuestamente se encontraba la demandante) y le concedió una adecuada solución frente al congelamiento de los registros.

48. Indicó que la sociedad demandante desempeña una actividad económica sujeta a regulación, por lo que es susceptible a los cambios normativos de iniciativa de los órganos competentes, previo cumplimiento de los procedimientos legales, lo que provoca una variación a las reglas de juego del sector. De lo anterior, colige que la afectación eventual, que pueda provocar el Acuerdo 0436 de 2017, obedeció a la falta de previsión de la actora.

49. Aludió que, aún en el evento en que se declare judicialmente la existencia de un daño especial y antijurídico, y un rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas, se configuró una culpa exclusiva de la víctima, porque Publi Lozano y Cía. S.A.S. declaró que la causa que no permitió ejecutar el contrato de arrendamiento 054 de 2017 fue la expedición del Acuerdo 0436 de 2017, pero las pruebas dan cuenta que el daño fue el resultado de la forma como la demandante gestionó sus negocios. En efecto, en la fecha en que se celebró el contrato de arrendamiento, la sociedad no contaba con el registro activo y vigente sobre las 25 vallas. De tal forma que la ejecución del contrato estaba supeditada a una condición suspensiva, esto es, que se otorgara el registro de las vallas.

50. Agregó que, en el historial de registro de las 25 vallas objeto del contrato de arrendamiento 054 de 2017, encontró que la demandante no solicitó ningún registro entre los años 2017, 2018 y 2019 sobre las direcciones indicadas en el contrato. En segundo lugar, dijo que se negaron los registros sobre las direcciones en las que sí se solicitó, por el no pago del impuesto de publicidad exterior visual.

51. Arguyó que los rechazos del distrito a las solicitudes de registro no se justificaron en la congelación del registro de nuevas vallas publicitarias —como lo mencionó la parte demandante—, sino en el incumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 9 del Acuerdo 0436 de 2017.

52. Sugirió que en el hipotético evento en que se atribuya responsabilidad al distrito de Cali, Zurich Colombia Seguros S.A. será responsable —sin perjuicio de las excepciones frente a la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual 1501216001931 (000706536385)— de forma conjunta y no solidaria. Cuando en un proceso como el que nos ocupa están involucrados particulares y entidades públicas, la sentencia debe determinar la porción por la que debe responder cada una.

53. Manifestó que la demandante reclama —a título de daño emergente— el pago de \$300.000.000 por la compra de elementos estructurales, equipo logístico, transporte e instalación de 25 vallas. No obstante, no aportó ningún documento o soporte (facturas, pagos, liquidaciones, cotizaciones, pago del impuesto sobre el valor agregado, etc.) que justifiquen la causación y certeza de lo reclamado. Tampoco hay certeza sobre qué elementos adquirió Publi Lozano y Cía. S.A.S. con ese objetivo y a quién realizó esa compra.

54. Señaló que, en caso de que en el transcurso del proceso se logre acreditar ese perjuicio, no hay lugar a su reconocimiento, pues los elementos estructurales y el equipo logístico —de transporte e instalación de vallas— se convierten en activos de la sociedad, por lo que el pago de la indemnización constituiría un enriquecimiento sin causa a favor de la parte demandante.

55. Respecto del reclamo de \$300.000.000 por concepto de la sanción penal pactada en la cláusula sexta del contrato de arrendamiento 054 de 2017, explicó que no hay lugar a reconocerla, porque la actora no acreditó el pago de la sanción.

4.2.2. Frente al llamamiento en garantía del distrito de Cali

56. La llamada en garantía consideró que no podrá ser condenada al pago de los perjuicios que reclama la demandante —en caso de que se declare responsable al asegurado—, ya que la póliza de responsabilidad civil extracontractual 1501216001931 (000706536385) ampara los perjuicios que el ente territorial cause a terceros y que se deriven de lesiones personales o daños físicos (los daños irrogados a cosas muebles o inmuebles). Con todo, los perjuicios monetarios que la parte actora alega haber sufrido no son consecuencia de ninguna de las dos eventualidades antedichas, en tanto su génesis no proviene de lesiones personales irrogadas a los usuarios o empleados del distrito, o del daño material infligido a bienes de la entidad demandante. Por lo tanto, concluyó que esos perjuicios están por fuera del ámbito de protección reconocido por la póliza.

57. Precisó que el contrato de seguro se expidió bajo la modalidad de coaseguro (artículos 1092 y 1095 del Código de Comercio). Así, explicó que el porcentaje de participación, en virtud del acuerdo celebrado, se distribuye así:

Nombre compañía coaseguradora	Tipo de coaseguro	% participación
Allianz Seguros S.A.	Cedido	23,00%

Compañía de Seguros Colpatría	Cedido	21,00%
Mapfre Seguros Generales de Colombia	Cedido	34,00%
QBE (hoy Zurich Colombia Seguros S.A.)	Cedido	22,00%

58. Propuso las excepciones que denominó *«ausencia de cobertura de la póliza de responsabilidad civil extracontractual 1501216001931 (000706536385)», «la cobertura de la póliza de responsabilidad civil extracontractual no. 1501216001931 (000706536385) se circunscribe a los términos de su clausulado», «la póliza de responsabilidad civil extracontractual 1501216001931 (000706536385) únicamente está llamada a cubrir la responsabilidad civil contractual del asegurado», «la responsabilidad que se pretende sea declarada en cabeza de Zurich Colombia Seguros S.A. debe respetar la suma asegurada pactada en el contrato» y «prescripción de la acción derivada del contrato de seguros».*

4.3. Allianz Seguros S.A.³²

4.3.1. Frente al llamamiento en garantía formulado por el municipio de Santiago de Cali a Allianz Seguros S.A.:

59. Se opuso a que se condene a Allianz Seguros S.A., para que concurra al pago total o parcial de los perjuicios que se declaren y por los que se emita condena contra el municipio de Santiago de Cali, porque: i) la póliza excluye los riesgos por los denominados daños patrimoniales puros, como los daños sufridos por el Acuerdo 0436 del 27 de diciembre de 2017; ii) los actos meramente potestativos son inasegurables, y iii) que no existe responsabilidad alguna en cabeza del municipio de Santiago de Cali.

4.3.2. Frente al llamamiento en garantía formulado por Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. a Allianz Seguros S.A.:

60. Admitió que, entre el municipio de Cali, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., AXA Colpatría Seguros S.A., ZLS Aseguradora de Colombia S.A. y Allianz Seguros S.A. se celebró contrato de seguro que se materializó en la póliza 151216001931, vigente entre el 31 de marzo de 2017 y el 1° de enero de 2018.

61. Formuló las excepciones a las que denominó *«inexistencia de cobertura por ausencia de un hecho dañino súbito y repentino que cause una lesión, fallecimiento o daño material», «exclusión para daños patrimoniales puros —aquellos que no emanan de una lesión—», «la expedición del Acuerdo no. 0436 del 27 de diciembre de 2017 es un acto potestivo (sic) del asegurado, en consecuencia, es un suceso inasegurable», «inexistencia de restablecimiento automático de la suma asegurada», «culpa exclusiva de la víctima», «inexistencia de título de imputación», «ausencia de prueba de los perjuicios solicitados y excesiva valoración de los mismos» y «caducidad para interponer el medio de control - prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro».*

³² Índice 42 de Samai.

4.4. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.³³

62. La aseguradora precisó que en este caso no están enmarcadas las características exigidas por la jurisprudencia, para la procedencia excepcional del medio de control de Reparación Directa, porque el Acuerdo 0436 de 2017 es un acto administrativo que no está declarado judicialmente como ilegal, lo que sí consolidaría el daño antijurídico, pues dejaría en evidencia una anomalía que causaría perjuicios que serían debatidos con el medio de control de Reparación Directa.

63. También señaló que el daño proviene de un acto administrativo (el parágrafo 4° del artículo 28 del Acuerdo 0436 del 2017) y no de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de esta. Por lo tanto, consideró que la parte demandante utilizó el medio de control de Reparación Directa, porque se materializó la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que sí era el adecuado.

64. Planteó que la parte demandante cuestionó la legalidad del Acuerdo 0436 del 2017 (que el acuerdo no fue socializado con las empresas de publicidad exterior que laboran en la ciudad de Cali, antes de su publicación, y que no tuvieron un período de gracia para conocer el acuerdo y no incurrir en nuevas contrataciones de publicidad exterior), lo que desnaturaliza el uso del título de imputación de daño especial a través del medio de control de Reparación Directa.

65. Mencionó que entre el distrito de Cali y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. se suscribió el contrato de seguro documentado en la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual 1501216001931, que tiene por objeto el amparo de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales —incluyendo los perjuicios morales, de vida en relación y lucro cesante—, que se causen a terceros al asegurado, con motivo de la responsabilidad civil en que incurra o le sea imputable durante el giro normal de sus actividades. Especificó que el seguro fue tomado bajo la modalidad de cobertura, denominada ocurrencia, y que se pactó:

- Una vigencia comprendida entre el 31 de marzo de 2017 y el 1° de enero de 2018.
- Un valor asegurado para el amparo de predios, labores y operaciones de \$5.000.000.000
- Un deducible del 15% del valor de la pérdida, mínimo 40 SMMLV.
- Un coaseguro entre las compañías Allianz Seguros S.A. (23% de participación); Seguros Colpatria —hoy Axa Colpatria Seguros S.A.— (21% de participación) y QBE —hoy Zurich Colombia Seguros S.A.— (22% de participación).

³³ Índice 43 de Samai.

66. Propuso las excepciones de «*inexistencia de amparo y consecuente obligación indemnizatoria en tanto no se configuró el riesgo asegurado*», «*coaseguro e inexistencia de responsabilidad solidaria respecto de la póliza de responsabilidad civil extracontractual no. 1501216001931*», «*límite y sublímite de cobertura en la póliza*» y «*deducible a cargo del asegurado*».

4.5. Axa Colpatría S.A.³⁴

67. La aseguradora llamada en garantía manifestó que se opone a la prosperidad de las pretensiones solicitadas por la parte actora, porque:

- La discusión propuesta con la demanda no debió tramitarse bajo el medio de control de Reparación Directa.
- El medio de control procedente era el de Nulidad y Restablecimiento de Derecho que, a la fecha de presentación de la demanda, estaría caducado.
- Si en gracia de discusión el medio de control de Reparación Directa fuere el indicado, no están estructurados los elementos esenciales de la responsabilidad bajo el título de imputación de Daño Especial.

68. Frente a la demanda, planteó las excepciones de «*inepta demanda y habersele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde*», «*caducidad de la acción*», «*falta de acreditación de los elementos esenciales para la prosperidad del título de imputación denominado daño especial en el régimen de responsabilidad aplicable*» y la genérica o innominada.

69. Pese a la evidente ausencia de responsabilidad del distrito en torno a los hechos de la demanda, mencionó que, si llegara a surgir la necesidad de resolver lo concerniente a la relación sustancial, insistió que se verifiquen circunstancias como: (i) los límites y coberturas acordadas, (ii) el coaseguro, (iii) las condiciones particulares de la póliza y (iv) sus respectivas exclusiones, entre otras.

70. En relación con el llamamiento, formuló las excepciones que denominó «*inexistencia de amparo y consecuente obligación indemnizatoria en tanto no se configuró el riesgo asegurado*», «*coaseguro e inexistencia de responsabilidad solidaria respecto de la póliza de responsabilidad civil extracontractual no. 1501216001931*», «*límite y sublímite de cobertura en la póliza*», «*deducible a cargo del asegurado*» y la genérica.

5. Trámite

71. La demanda se presentó el 7 de febrero de 2020³⁵ y se admitió con auto del 1° de julio de 2020³⁶.

³⁴ Índice 44 de Samai.

³⁵ Archivo [05ActaRepartoTCA006.pdf](#) en Sharepoint y folio 78 del expediente físico.

³⁶ Archivo [07AutoAdmiteDemanda.pdf](#) en Sharepoint y folios 80-82 del expediente físico.

72. En proveído del 16 de julio de 2021 se admitió la reforma de la demanda³⁷. Posteriormente, con interlocutorio del 22 de marzo de 2022 se admitió el llamamiento en garantía que formuló el distrito de Cali contra la compañía aseguradora Mapfre Seguros Generales de Colombia y como coaseguradoras las compañías Allianz Seguros S.A., AXA Colpatria Seguros S.A. y ZLS Aseguradora de Colombia S.A – hoy ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. –.

73. Con auto interlocutorio del 18 de julio de 2022³⁸, se declararon no probadas las excepciones previas de inepta demanda y de habersele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente – propuestas por las llamadas en garantía Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. y AXA Colpatria Seguros S.A. – y fijó fecha para audiencia inicial.

74. La audiencia inicial se practicó el 22 de noviembre de 2022³⁹, la de pruebas el 28 de marzo de 2023⁴⁰ y en esta última se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para rendir su concepto.

5.1. Alegatos de conclusión

5.1.1. Allianz Seguros S.A.⁴¹

75. La llamada en garantía Allianz Seguros S.A., adicional a reiterar los argumentos de la contestación de la demanda y del llamamiento, consideró que la parte actora pretende el reconocimiento de una indemnización provocada por una conducta culposa desplegada por ella, ya que instaló vallas publicitarias sin los permisos necesarios para esos efectos⁴². Como respaldo de lo anterior, se refirió a las pruebas decretadas y practicadas en el proceso:

- En prueba documental, allegada por el distrito de Cali, se observa que: i) el Acuerdo 0436 de 2017 fue publicado el 27 de diciembre de 2017, ii) el Acuerdo 0436 de 2017 fue socializado con las empresas de publicidad exterior y cargado en la página web de la administración distrital, iii) se trató de un asunto noticioso y de público conocimiento, iv) desde el 6 de octubre de 2017 se habilitó la participación ciudadana para el estudio del proyecto de acuerdo y v) en el libro de participación ciudadana se registró la asistencia de las siguientes personas:
 - Rosa Ingrid Vergara, quien participó.
 - Diana Paola López, quien no asistió.
 - ansufran@univalle.edu.co, quien no asistió.
 - Andrés Lozano, quien participó.
 - Juan Carlos Ríos, quien participó.

³⁷ Índice 19 de Samai.

³⁸ Índice 50 de Samai.

³⁹ Índice 60 de Samai.

⁴⁰ Índice 67 de Samai.

⁴¹ Índice 69 de Samai.

⁴² Actuación registrada el 15 de octubre de 2021 en la plataforma Samai, visible en el índice 27.

- La testigo Tatiana Parra Lozano reconoció que el señor Andrés Lozano es su primo. Sin embargo, la llamada en garantía destacó que los demás testigos y la representante legal de Publi Lozano y Cía. S.A.S. negaron conocer al señor Andrés Lozano y evadieron la pregunta de si se trataba de la misma persona que aparece registrada en el libro de participación ciudadana. Por ende, pidió al Tribunal que se analice la conducta evasiva de los testigos y la representante legal frente a esos cuestionamientos y que se tomen como indicios graves en contra de la parte actora. También precisó que no se radicaron los permisos para la instalación de las vallas, en los meses de octubre a diciembre de 2017.
- La testigo Tania Parra Lozano – quien dijo haber sido contratada por la parte demandante para hacer estudios de factibilidad – expresó que dentro de sus funciones estaba la de analizar la viabilidad del proyecto. Sin embargo, afirmó que no revisó si, para adelantar los proyectos, se requería de un trámite legal previo. En relación con esta declaración, la llamada en garantía realizó los siguientes cuestionamientos:
 - Que la persona encargada del estudio de factibilidad no estuviera enterada del trámite legal previo para la ubicación de las vallas.
 - Que se contratara a una estudiante para hacer el estudio de factibilidad, sin haberse graduado (estaba en quinto semestre cuando realizó los estudios de factibilidad y se graduó como publicista en el año 2019) y sin experiencia. Además de que se le pagara \$10.000.000 en efectivo por cada uno de los 25 estudios.
 - Que no exista trazabilidad de los pagos que recibió la testigo con motivo de los estudios de factibilidad.
 - Que la testigo haya afirmado que sacó del país más de \$200.000.000 en efectivo, de lo pagado por los estudios de factibilidad, hacía Europa, sobrepasando los topes máximos autorizados para viajar y salir de Colombia, sin diligenciar formulario alguno ante la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).
- La testigo María Eufrocina Alcalá aseveró que era la arrendataria de inmuebles cuya propiedad son de la representante legal de Publi Lozano y Cía. S.A.S. y que recibió de la sociedad demandante \$10.000.000 mensuales por el pago de los arrendamientos. Además, es una persona que, a pesar de los montos que recibe, aseguró que no declara renta.
- La testigo María Esperanza Lozano – representante legal de Publi Lozano y Cía. S.A.S. – reconoció que no adelantó el trámite previo necesario para la instalación de las vallas publicitarias. Por ende, la llamada en garantía solicitó que se tenga la afirmación anterior como una confesión, de conformidad con el artículo 191 del CGP.
- Manifestó que los recibos allegados por la parte actora no son útiles, pertinentes y conducentes para acreditar gasto alguno a cargo de la parte demandante, porque: i) no tienen la firma de recibido de las personas que presuntamente percibieron los pagos y ii) no están los soportes o asientos contables de esos montos, para demostrar su salida del patrimonio de la demandante.

5.1.2. Zurich Colombia Seguros S.A.⁴³

76. La llamada en garantía, adicional a reiterar los argumentos expuestos con la contestación de la demanda y del llamamiento, resaltó que en la audiencia de pruebas del 28 de marzo de 2023 se trató de incorporar recibos de caja genéricos, con los que la parte actora pretendía demostrar los gastos en los que incurrió. No obstante, dijo que era imposible que esos documentos constituyeran prueba sobre esos desembolsos, pues no se acreditó su origen, la aceptación de la contraparte y la veracidad de su contenido. Se trata de documentos que están soportados en las afirmaciones de la parte actora.

77. Por ello, expuso que la ratificación de los comprobantes de egreso, que realizó la señora Esperanza Lozano en la audiencia de pruebas, no sirve para aceptar esa prueba documental, porque no se asimila a los libros de comercio (artículo 264 del CGP) y la contabilidad que debe llevar toda sociedad. Incluso, el numeral 4° del referido artículo prescribe que, si los libros o los comprobantes de egreso no se ajustan a las prescripciones legales sobre la materia, se debe prescindir por completo de esa prueba y decidir con las demás. También trajo a colación los artículos 19, 48, 52, 57, 58 y siguientes del CCo que establecen la obligación de los comerciantes de llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales.

5.1.3. La demandada, el distrito de Cali⁴⁴

78. Alegó de conclusión e informó que revalida los razonamientos presentados en la contestación de la demanda y en la contestación a la reforma y/o adición de la demanda y, por ende, solicitó que se nieguen las pretensiones.

5.1.4. La demandante, Publi Lozano y Cía. S.A.S.⁴⁵

79. En sus alegatos finales, la parte actora sostiene:

80. Que el Acuerdo 0436 de 2017 no fue socializado con las empresas de publicidad exterior que ejercen su actividad comercial en la ciudad de Cali, ya que, antes de publicarse, no se concedió un plazo a esas empresas para conocer el acuerdo y, en consecuencia, no instalar nuevas vallas y suscribir contratos para el desarrollo de esa actividad.

81. Que la sociedad demandante suscribió el contrato de arrendamiento 054 del 18 de diciembre de 2017 con la empresa Plastic Lux Ltda., para la elaboración, fabricación, instalación y montaje de 25 vallas publicitarias tubulares nuevas. Señaló que esos elementos fueron instalados antes de entrar en vigor el Acuerdo 0436 de 2017 y sin superar una verificación anticipada de una autoridad administrativa, porque la Ley 140 de 1993 prescribe que la colocación de la publicidad exterior visual

⁴³ Índice 72 de Samai.

⁴⁴ Índice 74 de Samai.

⁴⁵ Índice 76 de Samai.

no está sometida a un procedimiento previo de permiso, sino a un control posterior de las autoridades que se ejerce con el registro.

5.1.5. Axa Colpatria Seguros S.A.⁴⁶ y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.⁴⁷

82. Las llamadas en garantía presentaron alegatos en los que reiteraron lo planteado con la contestación de la demanda y del llamamiento.

CONSIDERACIONES

1. Cuestión preliminar

83. A través de oficio del 25 de julio de 2024, la magistrada Luz Elena Sierra Valencia manifestó impedimento para conocer del proceso, por existir amistad íntima entre ella y el apoderado de Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. (numeral 9° del artículo 141 del CGP).

84. Señaló que el abogado Gustavo Alberto Herrera Ávila, que actúa como apoderado de Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. (sociedad vinculada como llamada en garantía de la entidad demandada), es el padre de sus hijos.

85. Al respecto, se tiene que el impedimento es una institución jurídica que permite al funcionario público apartarse del conocimiento de un asunto que, por ley, le correspondía conocer. Esa institución, lejos de ser una figura a la que pueda acudir caprichosamente, está sujeta a causales taxativas en la ley, que deben interpretarse de manera restrictiva, en tanto que implican una excepción a la competencia otorgada de forma general a las autoridades.

86. En el ámbito jurisdiccional, *«los impedimentos constituyen un mecanismo procedimental dirigido a la protección de los principios esenciales de la administración de justicia: la independencia e imparcialidad del juez, que se traducen así mismo en un derecho subjetivo de los ciudadanos, pues una de las esferas esenciales del debido proceso, es la posibilidad del ciudadano de acudir ante un funcionario imparcial para resolver sus controversias»*⁴⁸.

87. Concretamente, la finalidad del impedimento es evitar que el funcionario judicial resuelva asuntos en los que, por circunstancias externas al proceso, pueda favorecer o perjudicar a alguno o algunos de los sujetos procesales. La ley presume la ausencia de imparcialidad e independencia a partir de las situaciones descritas en las causales de impedimento, porque de ellas se derivan ideas preconcebidas, presiones, intereses y demás influencias que pueden alterar el juicio del fallador.

88. La Sala constata que la magistrada Luz Elena Sierra Valencia tiene amistad íntima con el apoderado judicial de la llamada en garantía, lo que puede afectar la independencia e imparcialidad predicada del ejercicio jurisdiccional, por lo que se

⁴⁶ Índice 78 de Samai.

⁴⁷ Índice 79 de Samai.

⁴⁸ Corte Constitucional: C-946 de 2016.

entiende debidamente fundado el impedimento y, en consecuencia, se resolverá el asunto en Sala dual.

2. Competencia

89. Según lo establece la versión original del artículo 152, numeral 6°, de la Ley 1437 de 2011 — antes de la entrada en vigor de las nuevas normas de competencia fijadas en la Ley 2080 de 2021⁴⁹ —, este Tribunal Administrativo es competente para conocer de la demanda presentada por la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S. contra el distrito de Cali y otros.

3. Problema jurídico

90. La Sala debe determinar si se debe declarar la responsabilidad administrativa del distrito de Santiago de Cali, bajo el título de imputación objetivo de daño especial, por la expedición del Acuerdo 0436 de 2017 que congeló en el distrito de Santiago de Cali la expedición de registros de nuevas vallas publicitarias hasta el 31 de diciembre de 2027 (parágrafo 4° del artículo 28) y que, presuntamente, impactó directamente en el contrato de arrendamiento 054 del 18 de diciembre de 2017, suscrito entre la sociedad demandante y Plastic Lux Ltda., para la instalación de nuevas vallas publicitarias en esa localidad.

91. En caso de verificar dicha responsabilidad, se debe determinar si están acreditados los perjuicios materiales, daño emergente y lucro cesante, solicitados en la demanda y en la reforma, y la responsabilidad de las llamadas en garantía.

92. La Sala negará las pretensiones de la demanda, porque no se acreditó la existencia de un daño especial que pudiera configurar una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.

93. Para resolver el problema jurídico se analizará el caso concreto, en el que se estudiará la normativa y la jurisprudencia aplicable.

4. Caso concreto

94. El Consejo de Estado (2024)⁵⁰ precisó que, si la fuente del daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa o de la ocupación de un inmueble, el medio de control de Reparación Directa es la vía judicial pertinente. No obstante, reconoce que dicho medio de control también procede cuando el daño se deriva de un acto administrativo legal, ajustado al ordenamiento jurídico, pero que genera un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas que deben soportar todos los ciudadanos, en cuyo caso el título de imputación que se utiliza es el de

⁴⁹ **ARTÍCULO 86. RÉGIMEN DE VIGENCIA Y TRANSICIÓN NORMATIVA.** La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de febrero de 2024, radicado número: 25000-23-36-000-2013-00535-01 (54591).

daño especial, ya que los perjuicios se derivarían de una actividad lícita y legítima del Estado.

95. En ese orden de ideas, el medio de control de Reparación Directa procede excepcionalmente, porque en el asunto bajo estudio la sociedad demandante pretende la reparación del daño que presuntamente causó la entrada en vigor del Acuerdo 0436 de 2017 (parágrafo 4° del artículo 28) —que congeló en el distrito de Santiago de Cali la expedición de nuevos registros de vallas publicitarias hasta el 31 de diciembre de 2027— sobre el contrato de arrendamiento 054 del 18 de diciembre de 2017, suscrito entre Publi Lozano & Cía. S.A.S. y Plastic Lux Ltda., y la actividad mercantil de la sociedad demandante.

96. En relación con el título de imputación de daño especial, el Consejo de Estado (2020)⁵¹ indicó que se deben demostrar los elementos de especialidad y anormalidad y que con ello se generó una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas. En este caso, la prohibición contenida en el parágrafo 4° del artículo 28 del Acuerdo 0436 de 2017 no constituye una medida que afecte de forma especial y anormal a la sociedad demandante.

97. No se configuró el requisito de la especialidad, porque se trata de una limitación —la no expedición de nuevos registros de vallas publicitarias, hasta el 31 de diciembre de 2027— que no solo afecta a la sociedad demandante, sino que a ella están sometidas todas las empresas cuya actividad comercial tenga relación con la publicidad exterior visual.

98. Ahora bien, en este caso no se realiza un reproche sobre la legalidad del parágrafo 4° del artículo 28 del Acuerdo 0436 de 2017, pero de su exposición de motivos se deriva que se persigue un fin legítimo, esto es, la reglamentación de la publicidad exterior visual en el municipio y propone como eje fundamental la protección y defensa del paisaje como patrimonio ecológico, con la implementación de acciones que faciliten los controles sobre la contaminación visual y la saturación producida por la instalación de elementos publicitarios. Lo expuesto, para cumplir con el contenido legal fijado en la Ley 140 de 1994 *«Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional»*.

99. En efecto, el artículo 2 de la Ley 140 de 1994 prescribe que esa ley tiene por objeto *«mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual»*. La Corte Constitucional (1998) señaló que se trata de una *«legislación nacional básica de protección al medio ambiente, que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta»*.

⁵¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de abril de 2020, radicado número: 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650).

100.La sociedad demandante sostiene que la Ley 140 de 1993 prescribe que la colocación de la publicidad exterior visual no está sometida a un procedimiento previo de permiso, sino a un control posterior de las autoridades que se ejerce con el registro. Por su parte, el distrito de Cali consideró que al momento de la suscripción del contrato de arrendamiento con la sociedad Plastic Lux Ltda., el 18 de diciembre de 2017, estaba vigente el Acuerdo 0179 de 2006, por lo que la actora estaba obligada, antes de firmar ese contrato, a adelantar los trámites pertinentes ante la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, para solicitar los registros respectivos (artículos 5 y 6 del Acuerdo 0179 de 2006).

101.Sobre el particular, el artículo 11 de la Ley 140 de 1993 dispone que, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la colocación de la publicidad exterior visual, se debe registrar esa colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena, o ante la autoridad en quien está delegada tal función. De otro lado, el artículo 5 del Acuerdo 0179 de 2006 fijó el plazo de 10 días hábiles — antes de la colocación de la publicidad exterior visual — para que el responsable de la publicidad la registre ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

102.De lo anterior, la Sala observa una confrontación entre las normas nacionales y las territoriales. La concepción de la norma nacional, en principio, daría la razón a la sociedad demandante, pues deja ver la inexistencia de permisos previos, mientras que la segunda sí determina un control previo para el registro de las vallas publicitarias.

103.Para resolver esta dualidad, la Corte Constitucional (1996)⁵² explicó que el artículo 11 de la Ley 140 de 1993 justificó la supresión de los permisos previos con argumentos de simplificación administrativa, control a la corrupción y protección al sector económico dedicado a la producción de vallas, que está conformado por pequeñas y medianas empresas. Pero ese artículo se declaró condicionalmente exequible por la misma Corte⁵¹, bajo el entendido de que no puede ser una normatividad absoluta de la materia, ya que las autoridades municipales o distritales, según sus competencias constitucionales (artículos 313 y 330 de la CP), pueden ejercer controles más estrictos que el previsto por la Ley 140 de 1993, por lo que pueden exigir permisos previos para colocar publicidad exterior visual, como ocurre en el caso bajo estudio.

104.En ese orden de ideas, la sociedad demandante, antes de firmar el contrato de arrendamiento con la sociedad Plastic Lux Ltda., el 18 de diciembre de 2017, estaba obligada a registrar la publicidad exterior visual ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal con 10 días de antelación a la colocación de la valla publicitaria (artículo 5 del Acuerdo 0179 de 2006). La propia representante legal de Publi Lozano y Cía. S.A.S., María Esperanza Lozano Alcalá, en interrogatorio de parte rendido en audiencia de pruebas del 28 de marzo de 2023,

⁵² Sentencia C-535 de 1996.

reconoció que no se adelantó el trámite previo necesario para la instalación de las vallas publicitarias.

105. De otro lado, con la entrada en vigor del Acuerdo 0436 de 2017 no cambia la postura del control previo fijada en el Acuerdo 0179 de 2006, pues en su artículo 8 menciona que la aprobación o negación del registro se debe realizar en un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir de la radicación de la solicitud de registro, antes de la instalación del elemento publicitario. Por ende, en todo caso, la parte actora debía cumplir con ese requisito.

106. Así las cosas, la Sala considera que en el asunto bajo estudio la parte demandante pretende derivar un beneficio de su propia culpa, ya que no adelantó los registros necesarios, antes de la instalación del elemento publicitario, lo que no le permitiría la ejecución del contrato de arrendamiento 054 del 18 de diciembre de 2017 que tenía como objeto poner a disposición del arrendatario 25 nuevas vallas publicitarias.

107. Dicho contrato fue suscrito antes de que el Acuerdo 0436 de 2017 fuera sancionado por el alcalde de Cali, el 27 de diciembre de 2017, por lo que tampoco podría afirmarse —como lo señala la actora en la demanda— que la ejecución del contrato no se adelantó por la congelación en la expedición de nuevos registros de vallas publicitarias hasta el 31 de diciembre de 2027.

108. Para ahondar sobre la ausencia de registro previo de la sociedad demandante, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico, a través del radicado 202041320300009224 del 9 de octubre de 2020⁵³, informó que, de acuerdo con la información reportada en el sistema automatizado en línea SAUL, no encontró solicitudes de registro realizadas por la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S. para la instalación de vallas publicitarias en los años 2017, 2018 y 2019, ni evidenció elementos publicitarios de esa empresa en la calle 70 # 3N-75, en la avenida 3 norte # 23BN-48, en la avenida 3 norte # 33-22, en la autopista sur # 17-26, en la avenida 6 norte # 40-08, en la carrera 52A norte # 5-16, en la carrera 1ª # 39-58, en la avenida 4ª norte # 14N-14, en la carrera 53AN # 5-16, en la calle 10 # 42-82, en la calle 13 # 77-109, en la carrera 14 con 34 y en la carrera 50 # 125-15.

109. Sobre la carrera 121 con 25 —en la vía Cali-Jamundí—, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico⁵⁴ reportó que la sociedad demandante presentó solicitud de registro 5802, aprobada con el radicado DAPM-0005802, para la vigencia comprendida entre el 24 de julio de 2015 y el 24 de julio de 2016. Dicho registro fue prorrogado con el radicado DAPM-0014815, entre el 24 de agosto de 2016 y el 24 de agosto de 2017, pero, por medio del oficio 201741320300141032 del 27 de diciembre de 2018, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal anuló la petición de prórroga del 25 de agosto de 2017, ya que no se pagó el impuesto

⁵³ Páginas 528-542 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

⁵⁴ Páginas 528-542 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

de publicidad exterior visual (literal c del artículo 13 del Acuerdo 0436 de 2017). Finalmente, se establece que esa valla estuvo instalada entre los años 2017 a 2019, pues la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control requirió su desmonte por la ejecución de obra en la vía Cali – Jamundí (ampliación de la vía y reubicación de postes de energía eléctrica). Con esa información, se evidencia que en el momento que se suscribió el contrato de arrendamiento con la sociedad Plastic Lux Ltda., el 18 de diciembre de 2017, no existía registro vigente para el uso de vallas en ese sector.

110. Respecto de la carrera 56 # 13-55, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico⁵⁵ indicó que, previa revisión del sistema automatizado en línea SAUL, entre los años 2017 a 2018, no se evidenció solicitudes presentadas por la sociedad Publi Lozano y Cía. S.A.S., para la prórroga de la valla ubicada en esa dirección. De nuevo, no hay prueba de que la parte demandante tuviera registro vigente, al celebrar el contrato de arrendamiento el 18 de diciembre de 2017, para utilizar los elementos publicitarios localizados en ese sitio.

111. Contrario a los eventos analizados previamente, la Subdirección de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico⁵⁶ sí encontró, en visitas realizadas a la calle 5 # 94-02 el 10 de abril de 2017 y el 11 de febrero de 2018, valla en ese sector, de propiedad de Publi Lozano y Cía. S.A.S., con pauta publicitaria. No obstante, tampoco se verifica la existencia de un daño derivado de la entrada en vigor del Acuerdo 0436 de 2017, pues para esa fecha aún funcionaba dicha valla, con pauta, lo que permite concluir que su registro estaba vigente y que no se vio afectada con la prohibición del acuerdo en mención.

112. Bajo ese panorama, la Sala considera que no se configuró el daño especial alegado por la sociedad demandante con la expedición del Acuerdo 0436 de 2017, que se traduzca en una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

5. Condena en costas

113. El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que *«salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del [Código General del Proceso]»*. Por su parte, el inciso segundo de ese artículo dispone que *«en todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal»*.

114. De acuerdo con la tesis de la subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁵⁷, que esta Sala de Decisión comparte, esos dos incisos deben interpretarse de la siguiente forma:

⁵⁵ Páginas 528-542 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

⁵⁶ Páginas 528-542 del archivo «2_760012333000202000094001ALLEGAMEMORIAL20210621125118» visible en el índice 15 de Samai.

⁵⁷ Sentencia del 11 de octubre de 2021, expediente 11001-03-26-000-2019-00011-00 (63.217).

- Primer inciso: establece una regla general de procedencia de las costas en los procesos contenciosos administrativos y prevé una excepción a esa regla general (es decir, no procedencia de la condena en costas), que opera en los procesos en que se ventila un interés público.
- Segundo inciso: estipula una excepción a la excepción, por cuanto será posible condenar en costas incluso cuando se ventile un interés público, si se acredita que la demanda carece por completo de fundamento legal.

115. Frente a la aplicación del inciso primero del artículo 188 del CPACA, la mayoría de las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁵⁸ han coincidido en que ese precepto normativo dejó de lado el criterio subjetivo para la imposición de costas. Es decir, la procedencia de la condena en costas no está condicionada a un actuar temerario o de mala fe de la parte vencida⁵⁹.

116. De acuerdo con el artículo 361 del Código General del Proceso, las costas están conformadas por dos rubros: i) las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y ii) las agencias en derecho.

117. En el caso concreto, al margen de lo que corresponda por expensas y gastos del proceso, cuya liquidación corresponderá a elaborar a la Secretaría de este Tribunal, la Sala estima que debe condenarse en costas a la parte actora, por cuanto sí se causaron agencias en derecho. En efecto, la demandada incurrió en gastos de apoderamiento, pues actuó por conducto de apoderado judicial. Téngase en cuenta que asistió a las audiencias inicial y de pruebas, y presentó alegatos de conclusión, como se citó en párrafos precedentes.

118. Ahora, de conformidad con el artículo 5° del Acuerdo 10554 de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fijará el valor de las agencias en derecho en el equivalente al 3% del valor de las pretensiones negadas⁶⁰, a cargo de la parte actora.

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

⁵⁸ Sección Tercera, Subsección A: i) sentencia 28 de junio de 2024, expediente 25000-23-36-000-2018-00589-01 (68.287), ii) sentencia del 18 de marzo de 2024, expediente 25000-23-000-2018-01009-01, iii) sentencia del 23 de marzo de 2022, expediente 19001-23-33-000-2013-00083-03 (68032); iv) sentencia del 7 de diciembre de 2021, expediente 50001-23-31-000-2012-00080-02 (57991) y v) sentencia del 6 de febrero de 2020, expediente 25-000-23-36-000-2015-0268501(62826).

Sección Tercera, Subsección B: i) sentencia del 11 de octubre de 2021, expediente 11001-03-26-000-2019-00011-00 (63.217), ii) sentencia del 26 de enero de 2022, expediente 52001-23-33-000-2013-00267-01 (57431), iii) sentencia 17 de junio de 2024, expediente 25000-23-36-000-2021-00245-01 (70.465) y iv) sentencia del 20 de mayo de 2024, Radicación: 25000-23-36-000-2016-00705-01 (66.677)

Sección Tercera, Subsección C: i) sentencia del 28 de febrero de 2022, expediente 25000-23-36-000-2013-00858-01 (53147), ii) sentencia del 13 de diciembre de 2021, expediente 25000-23-36-000-2017-01970-01 (65585), iii) sentencia del 18 de marzo de 2024, expediente 25000-23-000-2018-01009-01 y iv) sentencia del 22 de mayo de 2024, radicado número: 63001-23-33-000-2013-00048-03 (59070).

⁵⁹ De hecho, así lo ratificó la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013.

⁶⁰ Como valor de las pretensiones deberá tenerse en cuenta el valor de la estimación razonada de la cuantía: \$42.900.000.000 (Página 11 del archivo «11Reforma de demanda.pdf» visible en Sharepoint.).

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por la magistrada Luz Elena Sierra Valencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte actora y a favor de la demandada, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

(Providencia discutida y aprobada en sala de decisión de la fecha)

Los magistrados,

Firmado electrónicamente por Samai
PATRICIA DEL PILAR FEUILLET PALOMARES

Firmado electrónicamente por Samai
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT