

## **REPARACIÓN DIRECTA - Condena**

**SÍNTESIS DEL CASO:** La demandante quien es propietaria de un predio en el municipio de Cajicá, vio afectado su bien, cuando dicho municipio construyo en inmediaciones a este un puente peatonal, provocando así la desvalorización comercial de dicho bien, además de la afectación paisajística y en cuanto a su derecho a la intimidad y seguridad en el uso de este.

## **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Regulación normativa**

[P]ara garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley o, de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional. Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones. De conformidad con el artículo 136 del C.C.A., la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136

## **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Responsabilidad del Estado derivada del daño causado a la propiedad, posesión o tenencia / DAÑO CAUSADO POR OBRA PÚBLICA - Término de caducidad**

[E]n los procesos de reparación directa en los que se alega la existencia de un daño causado por la construcción de una obra pública, pueden existir dos momentos para iniciar el conteo del término de la caducidad. El primero, es cuando termina la obra, entendiendo que los perjuicios son de naturaleza instantánea, es decir, que se originan y son de conocimiento del afectado en plena realización de la obra. El segundo momento, cuando se trata de daños periódicos, esto es, se tiene conocimiento del hecho dañoso, pero éste no coincide con la ejecución de la obra, situación que solo es aplicable a los casos en que tiempo después de la terminación de la obra se advierten las afectaciones que pudo causar. En todo caso, pese a que el daño se agrave o empeore con posterioridad, ello no puede ser considerado una prolongación del inicio del conteo del plazo para interponer la acción, por cuanto los daños y perjuicios que se producen como consecuencia de una obra pública se materializan en un solo momento. En el presente asunto, la construcción del puente peatonal “en la diagonal segunda sur carrera sexta anexo al colegio Pompilio Martínez del Municipio de Cajicá”, obra pública que presuntamente afectó los predios de la demandante, finalizó el 14 de febrero de 2008 -día en que se suscribió el acta de recibo final-, de modo que el término de caducidad de la acción debe contabilizarse desde ese momento, dado que solo a partir de allí que se puede dimensionar la magnitud del daño. (...) el 30 de diciembre de 2009, con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, se suspendió el término de caducidad, de modo que los 48 días calendario que faltaban entonces para completar aquel término debían contarse al reanudarse el cómputo del mismo. Como el 9 de marzo de 2010 se expidió la constancia en la que se da por agotada la etapa

conciliatoria, el término de caducidad se debía reanudar el 10 de esos mismos mes y año y, entonces, los interesados tenían hasta el 26 de abril de 2010 para presentar la demanda. Dado que ésta se interpuso el 11 de marzo de este año, es claro que para ese momento la acción aún no había caducado.

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Régimen aplicable / DAÑO ESPECIAL - Construcción de puente peatonal genero afectaciones en predio particular / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Desvalorización de inmueble por construcción de obra pública**

[L]a construcción del puente peatonal de la diagonal 2 sur con carrera 6 del municipio de Cajicá afectó la claridad y la luminosidad del predio y, además, hizo que éste perdiera su privacidad, pues los particulares que transitan por el puente peatonal pueden ver fácilmente hacia su interior. Aunado a ello, se evidenció que la obra pública generó inseguridad al predio, ya que desde el puente peatonal se puede acceder a aquél con facilidad, dada la cercanía entre uno y otro. Igualmente, se estableció que, antes de la construcción del puente peatonal, el inmueble podía ser visto con facilidad desde la distancia, mientras que ahora solo hasta estar muy cerca se puede ver la publicidad del restaurante; además, se dijo que, por su ubicación, desde el predio se podían visualizar el entorno y las vías aledañas, lo cual se redujo notablemente al tener ese puente tan cerca. (...) no cabe duda que este caso debe ser decidido con fundamento en el régimen del daño especial, pues el perjuicio causado a la demandante se originó por una actividad lícita de la administración, esto es, la construcción de una obra pública -puente peatonal-, realizada en beneficio de la comunidad, pero que le generó a la demandante una carga excepcional y un mayor sacrificio frente a los demás, carga y sacrificio que se concretaron en la desvalorización de los inmuebles de aquélla, es decir, de la actora; por tanto, se puede concluir que, respecto de esta última, se rompió la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. De manera que, cuando la administración actúa lícita y correctamente en aras del interés general, como ocurre en este caso, pues la construcción del puente peatonal contribuye, sin duda, al desarrollo y adecuación del municipio de Cajicá, no se le puede endilgar falla del servicio, pero ello no obsta para que, en los casos en los cuales se verifique que con esa actuación lícita se causó un daño que el particular afectado no estaba obligado a soportar, se ordene la correspondiente indemnización de perjuicios.

**LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS MATERIALES - Daño emergente / DAÑO EMERGENTE - Condena en abstracto / DICTAMÉN PERICIAL - Avalúo de bien inmueble / LUCRO CESANTE - No se causó / NO PROCEDE CONDENAS EN COSTAS**

[E]l avalúo comercial de los cinco inmuebles de la demandante, realizado el 30 de mayo de 2008 por Manuel J. Abonado Ortiz y Cia Ltda , no se valorará, como quiera que sobre él no se ejerció el derecho de contradicción, pues no se corrió el traslado previsto en el numeral 1 del artículo 238 del C. de P.C. (...) si bien se tiene certeza de la afectación que la obra pública causó a los inmuebles de la demandante, lo cierto es que no hay prueba que permita obtener la cuantificación de la desvalorización que ella causó; por consiguiente, se condenará en abstracto, por concepto de daño emergente, y se ordenará la liquidación mediante el trámite incidental previsto en el artículo 172 del C.C.A., el cual será adelantado por el a quo, a petición del demandante, con sujeción a los siguientes parámetros: Se deberá ordenar la práctica de un dictamen pericial por parte de un perito especializado en avalúo de bienes inmuebles (de la lista de auxiliares de la justicia o de las lonjas de propiedad raíz o asociaciones correspondientes), para que determine el valor comercial, antes y después de la construcción del puente peatonal, de los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 176-11382, 176-16715, 176-49923, 176-61918 y 176-936, ubicados en el municipio de

Cajicá (Cundinamarca), con sus correspondientes mejoras, esto es, la edificación o edificaciones allí levantadas. (...) No se accederá a [reconocimiento de perjuicios por concepto de lucro cesante], por cuanto: i) la suma correspondiente a la desvalorización de los inmuebles se reconocerá debidamente indexada y ii) la señora Niño de Herrera no perdió el derecho de dominio de su propiedad con la construcción de la obra pública, circunstancia que, de haber ocurrido, le hubiera generado la imposibilidad de explotarla económicamente y, por ende, de percibir algún ingreso.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 238.1 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 172

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente:** CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número:** 25000-23-26-000-2010-00126-01(43872)

**Actor:** BEATRIZ NIÑO DE HERRERA

**Demandado:** MUNICIPIO DE CAJICÁ

**Referencia:** ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de enero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección C de Descongestión, en la que se declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

#### **I. ANTECEDENTES**

El 11 de marzo de 2010, Beatriz Niño de Herrera, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda contra el municipio de Cajicá, con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios que, afirma, le fueron irrogados con ocasión de “la construcción del puente peatonal ubicado en la diagonal 2ª Sur (sic) con carrera 6ª del municipio de Cajicá, justo al lado de los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 176 - 11382, 176 - 16715, 176 - 49923, 176 - 61918 y 176 - 936 ... y que conforman las instalaciones del restaurante ‘San Alejo’, puesto que estos (sic) perdieron parte de su valor comercial” (folio 2, cuaderno 1).

Solicitó que, en consecuencia, se condenara al demandado a pagar por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, \$435.713.700 o “la suma mayor que resulte demostrada en el proceso ..., correspondiente a (sic) desvalorización de los inmuebles de su propiedad”<sup>1</sup> y, por lucro cesante, los intereses dejados de percibir de aquella suma de dinero.

1. Como fundamento fáctico de la demanda se señaló que:

1.1 Beatriz Niño de Herrera es la propietaria de los inmuebles ubicados en la carrera 6 No. 3-07/15 y 35 sur y diagonal 3 sur No. 6-63/73 del municipio de Cajicá, identificados con las matrículas inmobiliarias 176 - 11382, 176 - 16715, 176 - 49923, 176 - 61918 y 176 - 936.

En esos inmuebles -que conforman una unidad y construcción-, funciona el restaurante y anticuario “San Alejo”, establecimiento que goza de gran prestigio en el municipio y del cual derivan su sustento la señora Niño de Herrera y su familia.

1.2 Mediante Resolución 246 del 11 de julio de 2007, la Alcaldía Municipal de Cajicá ordenó la apertura de la licitación pública 005-2007, cuyo objeto era “contratar la construcción puente peatonal y obras anexas y complementarias en la diagonal segunda sur carrera sexta anexo al colegio Pompilio Martínez del Municipio de Cajicá” (folio 3, cuaderno 1).

1.3 El 10 de agosto de 2007, el municipio de Cajicá y la Unión Temporal Puente Cajicá suscribieron el contrato de obra 16 de 2007.

Luego, suscribieron las siguientes actas: i) la de inicio de las obras, el 30 de agosto de 2007, ii) la de recibo final de la obra, el 14 de febrero de 2008 y iii) la de liquidación del contrato, el 3 de abril de este último año.

1.4 Con la construcción del puente peatonal, los inmuebles de propiedad de la señora Niño de Herrera sufrieron una pérdida en su valor comercial, debido a la cercanía de aquél con los predios “que conforman el restaurante y anticuario ‘San Alejo’, restándole a éste visibilidad, luminosidad, intimidad y seguridad, por la inmediatez de la rampa de acceso al puente a la casa (sic) quedando buena parte de dicha rampa por encima del nivel de la cubierta. Aunado a lo anterior y por los mismos motivos se causó una afectación estética al inmueble” (folios 4 y 5, cuaderno1).

1.5 La obra pública causó un perjuicio a Beatriz Niño de Herrera que debe ser indemnizado, pues desvalorizó sus propiedades y le generó un detrimento en su patrimonio, con lo cual se le impuso una carga excepcional que no está obligada a soportar.

---

<sup>1</sup> Folio 2, cuaderno 1.

2. La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Subsección A mediante auto del 15 de abril de 2010<sup>2</sup>, providencia que se notificó en debida forma a la parte demandada y al Ministerio Público.

El municipio de Cajicá se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que la construcción del puente peatonal no afectó al inmueble ni su explotación económica y advirtió que "la supuesta afectación resultaría de la imposibilidad de seguir utilizando el espacio público como parqueadero, tal como lo venía haciendo [la demandante] en los costados norte y oriental del restaurante 'San Alejo'" (folio 22, cuaderno 1).

Indicó que durante la etapa de socialización de la obra pública, la demandante no hizo manifestación alguna respecto de los perjuicios que ésta le pudiera causar.

Propuso la excepción de caducidad de la acción, argumentando que, como la obra finalizó el 14 de febrero de 2008, el término de dos años para demandar iba hasta el 14 de febrero de 2010. Preciso que, a pesar de que la demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 30 de diciembre de 2009, no acudió a la audiencia ni justificó su inasistencia y, por tanto, el plazo para demandar no se suspendió; así, consideró que para la fecha en que se presentó la demanda, la acción ya había caducado.

3. Vencido el período probatorio, el 11 de agosto de 2011 el Tribunal corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto.

3.1 El Ministerio Público sostuvo que el término de caducidad de la acción debía contarse a partir del 30 de agosto de 2007 -día en que se iniciaron las obras-, pues la demandante tenía certeza de que a partir de ese momento se le iba a causar el perjuicio reclamado, de modo que la demanda tenía que presentarse hasta el 31 de agosto de 2009. Dado que ésta se radicó el 11 de marzo de 2010, la acción ya había caducado.

Señaló que la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la parte demandante el 30 de diciembre de 2009 no tenía la virtualidad de suspender el término de caducidad, toda vez que, para la fecha en que tal solicitud se formuló, la acción ya se encontraba caducada.

---

<sup>2</sup> Folio 12 del cuaderno 1.

3.2 Las partes no intervinieron en esta etapa procesal.

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Mediante sentencia del 27 de enero de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección C de Descongestión declaró probada la excepción de caducidad de la acción. Como fundamento de esa decisión, sostuvo (se transcribe textualmente):

“Ahora bien, para determinar la fecha de acaecimiento del hecho generador del daño cuya reparación se deprecó es menester resaltar que el mismo consiste en la pérdida del valor comercial de los inmuebles derivada de *‘la construcción del puente peatonal’*, iniciada el 30 de agosto de 2007, fecha a partir de la cual habría de efectuarse la actualización de la suma reclamada y la liquidación de intereses, como claramente se anotó en las pretensiones de la demanda.

“Esto significa que el daño se concretó en la fecha de inicio de la obra, esto es el 30 de agosto de 2007, y por ende el término de caducidad de la acción contractual se contabiliza entre el 31 de agosto de 2007 y el 31 de agosto de 2009.

“Así las cosas, el 30 de diciembre de 2009, fecha de presentación de la solicitud de conciliación ante el Agente del Ministerio Público, ya había vencido del término establecido en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, y en consecuencia, deberá la Subsección declarar probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la Entidad territorial demandada” (folio 80 -reverso-, cuaderno principal).

## **III. RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión anterior y dentro del término legal, la parte demandante interpuso recurso de apelación, en el cual indicó que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad de la acción se contabiliza desde la fecha en que finalizó la construcción de la obra pública.

Advirtió, entonces, que la demanda fue interpuesta dentro de los dos años siguientes a la fecha en que terminó la construcción del puente peatonal.

## **IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

El 12 de abril de 2012, el Tribunal concedió el recurso de apelación y, mediante auto del 25 de junio del mismo año, se admitió en esta Corporación.

En el término del traslado común para presentar alegatos de conclusión:

1. La parte demandante insistió en que, en los casos en que se pretenda la indemnización de perjuicios causados por la ejecución de una obra pública, el término de caducidad se cuenta a partir de la fecha de finalización de la misma.

Por otra parte, señaló que con los folios de matrícula inmobiliaria se demostró que la demandante es la propietaria de los inmuebles afectados por la construcción del puente peatonal.

Así mismo, señaló que, con el dictamen pericial practicado en el proceso, se acreditó que la obra en mención afectó los inmuebles, en cuanto a su estética, iluminación, visibilidad y seguridad, lo cual llevó a su desvalorización.

2. El municipio de Cajicá indicó que “el supuesto hecho dañoso se concreto (sic) de forma concomitante con el inicio y la construcción de la obra ..., toda vez que la terminación y entrega al servicio de dicha obra no pudo generar situaciones adicionales que vulneran (sic) o afectaran el patrimonio de la accionante (sic) en razón de que la entrega y puesta en funcionamiento del mismo no implica daño alguno ni la presentación de daño adicional” (folio 101, cuaderno principal).

Así las cosas, indicó que como el 30 de agosto de 2007 se causó el supuesto hecho dañoso, pues ese día se inició la construcción de la obra que, supuestamente, generó el perjuicio económico a la demandante - y de la cual ésta tuvo conocimiento-, la demanda se presentó por fuera del término.

3. El Ministerio Público solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia, al considerar que la contabilización del término de caducidad debía iniciar el día en el que la demandante conoció de la ejecución de la obra que le causó los perjuicios que reclama, esto es, el 30 de agosto de 2007.

Dijo que, para cuando se agotó el requisito de procedibilidad (hecho que, según la constancia de la Procuraduría visible a folio 27 del cuaderno de pruebas 1, ocurrió el 30 de diciembre de 2009<sup>3</sup>) y se presentó la demanda (11 de marzo de 2010), el término de caducidad de la acción había fenecido.

## **V. CONSIDERACIONES**

Cumplido el trámite procesal correspondiente, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de enero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección C de Descongestión.

### **1. Competencia**

---

<sup>3</sup> El concepto habla equivocadamente del 30 de diciembre de 2010.

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto, en consideración a que la cuantía del proceso, esto es, \$435.713.700<sup>4</sup> supera la cuantía mínima exigida en la Ley 446 de 1998, vigente al momento de la interposición del recurso, para que el asunto tenga segunda instancia<sup>5</sup>.

## 2. Oportunidad de la acción

Esta Corporación ha señalado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley o, de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional.

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

De conformidad con el artículo 136 del C.C.A., la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

En relación con la contabilización del término de caducidad cuando el daño alegado es consecuencia de una obra pública, la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia del 13 de febrero de 2015<sup>6</sup>, estableció:

### "10.16.1 En materia de obra pública o trabajos públicos

"(1) La jurisprudencia inicial de la Sección Tercera establece que el cómputo de la caducidad cuando se trata de la ejecución de una obra pública con la que (sic) produce un daño antijurídico a una persona [natural o jurídica] 'empezará a contar a partir de la terminación de la misma'<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Pretensión de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente.

<sup>5</sup> Para cuando se interpuso el recurso de apelación (15 de marzo de 2012), la ley vigente en materia de determinación de competencias era la Ley 446 de 1998, conforme a la cual:

**"Artículo 40. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

"(...)

*"6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales".*

Dicho lo anterior, se advierte que, en el año en que se presentó la demanda (2010), 500 SMLMV equivalían a \$257.500.000.

<sup>6</sup> Expediente 31.187.

<sup>7</sup> Cita del texto original: "Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1994. '[...] máxime cuando, como en el caso sub -júdice, la demanda afirma que tan pronto se construyó el muro en la margen izquierda del

“(2) La jurisprudencia de la Sección Tercera entiende que la realización o ejecución de una obra pública produce daños y perjuicios de naturaleza instantánea, de manera que el cómputo del término de caducidad se hace desde la fecha en que queda concluida la obra pública”<sup>8</sup>.

“(3) Cuando de una obra pública se producen daños y perjuicios que se prolongan en el tiempo, la jurisprudencia de la Sección Tercera exigen (sic) tener en cuenta los siguientes criterios: (a) cuando se trata de daños producidos con ocasión de obras o trabajos públicos<sup>9</sup> ‘no es conveniente prolongar en el tiempo el conteo del plazo para interponer la acción como quiera que el daño se encuentra materializado en un solo momento’<sup>10</sup>; (b) no debe confundirse el nacimiento del daño con posterior agravación o empeoramiento; (c) como consecuencia de lo anterior, no puede aceptarse ‘que mientras se estén produciendo o agravando los daños seguirá viva la acción, porque esta solución sería la aceptación de la no caducidad de las acciones indemnizatorias por trabajos públicos’, siendo contrario a la Constitución y a la ley<sup>11</sup>; (d) por regla general, cuando se trata de daños ‘de ocurrencia prolongada en el tiempo (periódicos o sucesivos), no puede ‘hacerse caso omiso de la época de ejecución’ de la obra pública ‘para hablar sólo de la acción a medida que los daños (sic) apareciendo, así su ocurrencia sea posterior a los años de construida la obra’<sup>12</sup>; (e) en aplicación de los principios pro actione y pro damato (sic), en ciertos eventos el término de caducidad ‘debe empezar a contarse a partir de la fecha en la cual el interesado tuvo conocimiento del hecho que produjo el daño, que puede coincidir con la ocurrencia del mismo en algunos eventos, pero en otros casos no’<sup>13</sup> [criterio

---

río, paralelo a la carretera y para protección de su banca, ni siquiera empezaron los perjuicios sino que sólo se agravaron, y a (sic) que el proceso erosivo se había iniciado desde muchos años antes (unos 16). Posición sostenida en: Sección Tercera, Sub-sección A, sentencia de 1 de octubre de 2014, expediente 33767. ‘[...] Según lo manifestado por la parte demandada, para la época en que formuló la demanda (15 de febrero de 2002) la acción estaba caducada, ya que el término debía contarse desde el momento en que inició la ejecución del contrato, esto es, desde el 18 de noviembre de 1997; sin embargo, como atrás se advirtió, lo importante para contabilizar dicho término es identificar la fecha en la que culminó la obra en el predio afectado. Ahora, comoquiera que en este caso la parte demandada no demostró el momento en que terminó la obra sobre el inmueble cuya posesión alegan los demandantes y, en su lugar, está demostrado que la totalidad de la misma culminó el 15 de febrero de 2000, se infiere que la acción de reparación directa se ejerció dentro del término de ley”.

<sup>8</sup> Cita del texto original: “Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1994, expediente 8610. ‘[...] La premisa para este tipo de casos es que una obra pública puede producir perjuicios instantáneos, por ejemplo, el derrumbamiento de un edificio aledaño [...] En el primer evento (perjuicio instantáneo) el término de caducidad es fácil de detectar: tan pronto se ejecute la obra empezará a correr el término para accionar. Para una mayor certeza la jurisprudencia de la Sala ha señalado como fecha inicial, aquella en la que la obra quedó concluida”.

<sup>9</sup> Cita del texto original: “Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 26 de julio de 2011, expediente 21281. ‘[...] el daño que se reclama es precisamente la ocupación del inmueble una vez culminada la obra, mientras que en la segunda hipótesis la lesión antijurídica que se invoca reside en la afectación a bienes, derechos o intereses legítimos –distintos a la ocupación del terreno– en medio de la ejecución de la obra pública”.

<sup>10</sup> Cita del texto original: “Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 26 de julio de 2011, expediente 21281”.

<sup>11</sup> Cita del texto original: “Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1994, expediente 8610. ‘[...] En los eventos de perjuicios prolongados en el tiempo, aunque en la práctica es más difícil detectar la fecha inicial porque puede confundirse el nacimiento del perjuicio con su agravación posterior, no por eso puede aceptarse que mientras se estén produciendo o agravando los daños seguirá viva la acción, porque esta solución sería la aceptación de la no caducidad de las acciones indemnizatorias por trabajos públicos, y contrariaría el mandato expreso de la ley que es enfática en hablar de dos años contados a partir de la producción del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos”.

<sup>12</sup> Cita del texto original: “Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1994, expediente 8610. ‘[...] En otros términos, el legislador al establecer la caducidad en la forma explicada partió de un supuesto que le da certeza y estabilidad a la institución: que en este campo el perjuicio debe concretarse, nacer, a más tardar dentro de los dos años siguientes a la ejecución de los trabajos, así puedan agravarse o continuar su ocurrencia con posterioridad a dicho bienio”.

<sup>13</sup> Cita del texto original: “Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo de 2000, expediente 12200. ‘[...]sostuvo la Sala que si bien es cierto que el inciso 4º del artículo 136 del C. C. A. establece que el término de caducidad para instaurar la acción de reparación directa se cuenta a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajeno por causa de trabajos públicos, dicha norma entendida de manera racional debe interpretarse en el sentido de que no basta con la realización pura y simple del hecho causante del daño sino que es necesario que haya sido conocido por el afectado, lo cual en la mayoría

que es aplicable tanto para asuntos en los que se debate un daño antijurídico producido por una obra pública, como por la ocupación temporal o permanente de un inmueble]. Se trata de afirmar como criterio aquel según el cual el cómputo de la caducidad debe tener en cuenta la fecha en la que la víctima o demandante conoció la existencia del hecho dañoso 'por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción'<sup>14</sup>; (f) se deben tener en cuenta las situaciones particulares de cada juicio, en el sentido en que las circunstancias particulares permitirán en ocasiones iniciar el cómputo desde el momento en el cual el afectado tuvo conocimiento del hecho -daño al descubierto- época que permite la reclamación judicial de la indemnización del daño alegado<sup>15</sup>; y, (sic) (g) la caducidad opera cuando el término concedido por la ley para ejercitar la acción fenece y se edifica sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo e independiente de consideraciones ajenas al transcurso del tiempo, sin que pueda ser objeto de convención o de renuncia<sup>16</sup>" (Subraya original).

Así las cosas, se tiene que, en los procesos de reparación directa en los que se alega la existencia de un daño causado por la construcción de una obra pública, pueden existir dos momentos para iniciar el conteo del término de la caducidad.

El primero, es cuando termina la obra, entendiendo que los perjuicios son de naturaleza instantánea, es decir, que se originan y son de conocimiento del afectado en plena realización de la obra. El segundo momento, cuando se trata de daños periódicos, esto es, se tiene conocimiento del hecho dañoso, pero éste no coincide con la ejecución de la obra, situación que solo es aplicable a los casos en que tiempo después de la terminación de la obra se advierten las afectaciones que pudo causar.

En todo caso, pese a que el daño se agrave o empeore con posterioridad, ello no puede ser considerado una prolongación del inicio del conteo del plazo para interponer la acción, por cuanto los daños y perjuicios que se producen como consecuencia de una obra pública se materializan en un solo momento.

En el presente asunto, la construcción del puente peatonal "en la diagonal segunda sur carrera sexta anexo al colegio Pompilio Martínez del Municipio de Cajicá", obra pública que presuntamente afectó los predios de la demandante, finalizó el 14 de febrero de 2008 -día en que se suscribió el acta de recibo final<sup>17</sup>, de modo que el término de caducidad de la acción debe contabilizarse desde ese momento, dado que solo a partir de allí que se puede dimensionar la magnitud del daño.

---

de las veces ocurre al mismo tiempo'. Reiterada en las siguientes providencias: 10 de noviembre de 2000, expediente 18805; de 27 de febrero de 2003, expediente 23446; 2 de febrero de 2005, expediente 27994; de 11 de mayo de 2006, expediente 30325; de 18 de julio de 2007, expediente 30512".

<sup>14</sup> Cita del texto original: "Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo de 2000, expediente 12200. '[...] Sin embargo, cuando la producción de esos eventos no coincida temporalmente, el principio pro actione debe conducir al juez a computar el plazo de caducidad a partir del momento en el cual el demandante conoció la existencia del hecho dañoso por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción'. Reiterada en las siguientes providencias: 10 de noviembre de 2000, expediente 18805; de 27 de febrero de 2003, expediente 23446; 2 de febrero de 2005, expediente 27994; de 11 de mayo de 2006, expediente 30325; de 18 de julio de 2007, expediente 30512".

<sup>15</sup> Cita del texto original: "Sección Tercera, sentencia del 24 de febrero de 2005, expediente 15093".

<sup>16</sup> Cita del texto original: "Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 15 de febrero de 2012, expediente 22364".

<sup>17</sup> Folios 359 a 362, cuaderno de pruebas 3.

Pues bien, como la construcción de la obra pública finalizó el 14 de febrero de 2008, el plazo para demandar vencía, en principio, el 15 de febrero de 2010.

Sin embargo, obra en el proceso constancia expedida el 9 de marzo de 2010 por la Procuraduría 56 Administrativa Judicial de Bogotá, en la cual se indica que la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 30 de diciembre de 2009 y que no existió ánimo conciliatorio entre las partes, dada la inasistencia injustificada de aquélla (folio 27, cuaderno de pruebas 1); por consiguiente, debe tenerse en cuenta que el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 prevé que:

“La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los Agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta: a) que se logre el acuerdo conciliatorio, b) se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, c) se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero”.

Conforme a lo anterior, el 30 de diciembre de 2009, con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, se suspendió el término de caducidad, de modo que los 48 días calendario<sup>18</sup> que faltaban entonces para completar aquel término debían contarse al reanudarse el cómputo del mismo.

Como el 9 de marzo de 2010 se expidió la constancia en la que se da por agotada la etapa conciliatoria<sup>19</sup>, el término de caducidad se debía reanudar el 10 de esos mismos mes y año y, entonces, los interesados tenían hasta el 26 de abril de 2010 para presentar la demanda. Dado que ésta se interpuso el 11 de marzo de este año, es claro que para ese momento la acción aún no había caducado.

Vistas así las cosas, la Sala revocará la sentencia recurrida y, por ende, se pronunciará de fondo respecto de las pretensiones de orden declarativo y de condena invocadas por la demandante.

### **3. Análisis probatorio y caso concreto**

La parte actora atribuyó al municipio de Cajicá el daño causado; al respecto, afirmó en la demanda que, debido a la construcción del puente peatonal ubicado en la diagonal 2ª sur con carrera 6ª de ese municipio, sus inmuebles, identificados con folios de matrícula inmobiliaria 176-11382, 176-16715, 176-49923, 176-61918 y 176-936, “perdieron parte de su valor comercial” (folio 2, cuaderno 1).

---

<sup>18</sup> Esos días deberán computarse como calendario y no como hábiles, en la medida en que corresponden al plazo restante para el vencimiento del término de caducidad de la acción, el cual se cuenta como calendario.

<sup>19</sup> Artículo 11 del Decreto 1716 de 2009. “*Culminación del trámite de conciliación por inasistencia de las partes.* Señalada la fecha para la realización de la audiencia sin que esta se pueda llevar a cabo por inasistencia de cualquiera de las partes, excluido el supuesto de que trata el numeral 7 del artículo 9º de este decreto, se entiende que no hay ánimo conciliatorio, lo que se hará constar expresamente por el agente del Ministerio Público, quien dará por agotada la etapa conciliatoria y expedirá la correspondiente certificación”.

En asuntos en los que el origen o la causa del daño deviene como consecuencia del ejercicio de una actividad lícita por parte de la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado el criterio según el cual el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo de daño especial, lo que conlleva la declaratoria de responsabilidad cuando el demandante acredite que, con ocasión de dicha actividad, se produjo un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas que no tenía porqué asumir.

Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación, mediante providencia del 13 de diciembre de 2005, expediente 24.671, en reiteración de las reflexiones que se desarrollaron en torno a dicho régimen de responsabilidad en la sentencia del 28 de octubre de 1976, expediente 1482, señaló (se transcribe textualmente):

#### **“7. Responsabilidad por daño especial.**

“Más, surge de la jurisprudencia compendiada, que, aún la actividad estatal absolutamente legítima, tanto por la existencia y extensión del derecho que ejercita como por la fidelidad al procedimiento determinado legalmente, puede dar lugar a la indemnización del daño causado al administrado, que es lo que se conoce como responsabilidad sin falta.

“Lo anterior importa que tal tipo de responsabilidad excluye, la derivada de la ilegalidad del acto administrativo, los casos de responsabilidad por falta o falla del servicio o de la administración y lógicamente, con mayor razón, la derivada de las vías de hecho.

“Responde el Estado, a pesar de la legalidad total de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando el obrar de tal modo, en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al administrado un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o a la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado.

“Surge pues, de la esquemática exposición hecha, que la pretensión indemnizatoria por daño especial, excluye cualquier otra pretensión con idéntico fin, propuesta con base en la ilegalidad del acto o de la operación o el hecho administrativo, la falla o falta del servicio y la derivada de la arbitrariedad administrativa o ‘vías de hecho’.

“Con cualquiera de ellas resulta incompatible, no por el **petitum** posiblemente idéntico en todas ellas, sino por la **causa petendi**, que resulta distinta y contraria como quiera que se habla de la responsabilidad por equidad, sin falta u objetiva, frente a las otras fuentes de la responsabilidad estatal, y por lo mismo, no son acumulables.

“En efecto, causa para pedir en el Contencioso Subjetivo o anulación de plena jurisdicción es la ilegalidad del acto, en la del daño especial, la absoluta legalidad de la actuación administrativa, en la responsabilidad por falla o falta, la afirmación de ésta, mientras que en la responsabilidad por daño especial, la afirmación causal es la contraria, la regularidad, oportunidad, legalidad y eficiencia de la actuación estatal en la pretensión indemnizatoria por las vías de hecho la causa para pedir es la arbitrariedad, la ausencia de derecho o de procedimiento en la administración, es decir, todo lo contrario de lo que debe aparecer acreditado para la prosperidad de la indemnización por daño especial”.

Se trata, entonces, de un régimen de responsabilidad que no tiene como fundamento un error o una falla atribuible a la administración, sino el ejercicio de actividades legítimas que pueden causar daños a

los administrados quienes, en aras de que se les garantice la equidad y el equilibrio frente a las cargas públicas, deben ser indemnizados.

La procedencia del régimen de responsabilidad por daño especial se sujeta a la concurrencia de los siguientes elementos:

“1.- Que el hecho administrativo que causa el daño provenga de una actuación legítima de la administración amparada por la normatividad legal vigente o la misma Constitución, que rompe la igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar determinados administrados.

“Significa lo anterior que el quebrantamiento de la igualdad frente a las cargas públicas imponga a ciertos administrados un mayor sacrificio al que normalmente debe (sic) soportar los asociados en general.

“2.- Que se concrete un daño que lesiona un derecho jurídicamente tutelado el cual debe revestir las condiciones de cierto, concreto y particular.

“3.- Y que haya un nexo de causalidad entre el hecho administrativo legal y el perjuicio ocasionado.

“Lo dicho permite establecer que este régimen de responsabilidad excluye la ilegalidad del acto administrativo, los casos de responsabilidad por falta o falla del servicio de la administración y también la derivada de las vías o actuaciones de hecho.

“En tales condiciones se exige que para hablar del daño especial como presupuesto de responsabilidad de la administración este debe ser anormal, excepcional y superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, es decir, que solo unos pocos ciudadanos resultan sacrificados en su patrimonio como contrapartida de que la comunidad obtenga beneficios que le representa (sic) un mejoramiento en la calidad y prestación de los servicios ...”<sup>20</sup>.

En el caso *sub examine*, está acreditado, con los certificados de tradición y libertad expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Zipaquirá, que Beatriz Niño de Herrera es la propietaria de los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 176-11382, 176-16715, 176-49923, 176-61918 y 176-936, ubicados en el municipio de Cajicá (folios 1 a 7, cuaderno de pruebas 1), en los cuales se hizo una construcción donde funciona el restaurante “San Alejo”<sup>21</sup>.

También se encuentra probado que el municipio de Cajicá y la Unión Temporal Puente Cajicá suscribieron el contrato 016 de 2007, cuyo objeto era la **“CONSTRUCCIÓN PUENTE PEATONAL Y OBRAS ANEXAS Y COMPLEMENTARIAS EN LA DIAGONAL SEGUNDA SUR CARRERA SEXTA ANEXO AL COLEGIO POMPILIO MARTÍNEZ DEL MUNICIPIO DE CAJICA”**<sup>22</sup>, obra que fue entregada y recibida mediante actas de entrega de actividades y de recibo final firmadas por los contratantes el 14 de febrero de 2008<sup>23</sup>.

En cuanto a la presunta afectación que dicha obra causó a la propiedad de la demandante, obra dentro del plenario el dictamen pericial decretado y practicado en el trámite de la primera instancia -a petición

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 10392, sentencia del 25 de septiembre de 1997.

<sup>21</sup> Folio 5, cuaderno de pruebas 2.

<sup>22</sup> Folio 120, cuaderno de pruebas 3.

<sup>23</sup> Folios 359 a 362 y 368 a 371, cuaderno de pruebas 3.

de las partes-, rendido por el auxiliar de la justicia designado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien, después de una inspección ocular al lugar donde se encuentran ubicados los inmuebles, llegó a las siguientes conclusiones (se transcribe textualmente):

**“DESARROLLO DEL OBJETO DEL DICTAMEN**

**“A.-) Verificar e identificar por linderos, ubicación, estado de Conservación y Mejoras realizadas en los inmuebles ubicados en la Kra 6 No 3-07, 3-15 y 3- 35 Sur y Diagonal 3 Sur Números 6-63, 6- 73 del Municipio de Cajicá-Cundinamarca.**

**“1.- IDENTIFICACION DEL INMUEBLE**

**“INMUEBLE NUMERO UNO**

(...)

**“DIRECCION: Cra 6 No 3-07 Dg 3 Sur No 6-13**

**“CLASE DE PREDIO: Urbano Consolidado**

**“MATRICULA INMOBILIARIA: 176-936**

**“AREA DEL TERRENO: 368.49 Mts 2**

**“AREA DE CONSTRUCCION: 281 Mts**

**“CEDULA CATASTRAL: 01-00-0005-0001-000**

**“USO PREDOMINANTE: COMERCIAL y DE SERVICIOS**

**“SERVICIOS PUBLICOS: Cuenta con alcantarillado, agua y luz.**

**“MEJORAS- DEPENDENCIAS: Entrada Principal, 3 salones de exhibición De muebles antiguos costados Norte y Oriental Chimenea y dos baños. Área de Restaurante y Patio Interior.**

(...)

**“INMUEBLE NUMERO DOS**

(...)

**“DIRECCION: Cra 6 No 3-13 Sur.**

**“CLASE DE PREDIO: Urbano Consolidado**

**“MATRICULA INMOBILIARIA: 176-11382**

**“AREA DEL TERRENO: 167 Mts 2**

**“AREA DE CONSTRUCCION: 131 Mts**

**“CEDULA CATASTRAL: 01-00-0005-0002-000**

**“USO PREDOMINANTE: COMERCIAL y DE SERVICIOS**

**“SERVICIOS PUBLICOS: Cuenta con alcantarillado, agua y luz.**

**“MEJORAS- DEPENDENCIAS: Patio central, escalera conduce a Mezanine  
Área de Restaurante.**

(...)

**“INMUEBLE NUMERO TRES**

(...)

**“DIRECCION: Cra 6 No 3-23 Sur.**

**“CLASE DE PREDIO: Urbano Consolidado**

**“MATRICULA INMOBILIARIA: 176-16715**

**“AREA DEL TERRENO: 711 Mts 2**

**“AREA DE CONSTRUCCION: 536 Mts 2**

**“CEDULA CATASTRAL: 01-00-0005-0007-000**

**“USO PREDOMINANTE: COMERCIAL y DE SERVICIOS**

**“SERVICIOS PUBLICOS: Cuenta con alcantarillado, agua y luz.**

**“MEJORAS- DEPENDENCIAS: Entrada parte administrativa por la Cra Sexta Oficinas, Un baño, Cocina, cuarto de Depósito. Escalera que conduce a un Apartamento Con sala, cocina, Dos Alcobas, Un baño. Patio interior conduce a Un cuarto de Depósito de Muebles con Escalera y Mezanine. Puerta trasera Conduce al área de parqueo**

(...)

#### **“INMUEBLE NUMERO CUATRO**

(...)

**“DIRECCION: CALLE 3 SUR No 6-63**

**“CLASE DE PREDIO: Urbano Consolidado**

**“MATRICULA INMOBILIARIA: 176 49923**

**“AREA DEL TERRENO: 64 MTS 2**

**“AREA DE CONSTRUCCION: -0-**

**“CEDULA CATASTRAL: 01-00-0005-0019-000**

**“USO PREDOMINANTE: COMERCIAL y DE SERVICIOS**

**“SERVICIOS PUBLICOS: Cuenta con alcantarillado, agua y luz.**

**“MEJORAS- DEPENDENCIAS: área de parqueo**

(...)

#### **“INMUEBLE NUMERO CINCO**

(...)

**“DIRECCION: CALLE 3 SUR No 6-73**

**“CLASE DE PREDIO: Urbano Consolidado**

**“MATRICULA INMOBILIARIA: 176 61918**

**“AREA DEL TERRENO: 231 MTS 2**

**“AREA DE CONSTRUCCION: -0-**

**“CEDULA CATASTRAL: 01-00-0005-0037-000**

**“USO PREDOMINANTE: COMERCIAL y DE SERVICIOS**

**“SERVICIOS PUBLICOS: Cuenta con alcantarillado, agua y luz.**

**“MEJORAS- DEPENDENCIAS: Entrada posterior con zona de parqueo**

(...)

#### **“3 - VIAS DE ACCESO y TRANSPORTE**

**“Los inmuebles descritos, AL UBICARSE EN UNO CONTIGUO AL OTRO CONFORMAN UN GRAN PREDIO QUE EN LA PRACTICA HA SIDO ENGLOBALADO EN FORMA FISICA ( no Jurídica ) se encuentran ubicados EN LA INTERSECCION DE LA VIA QUE DE CAJICA CONDUCE A CHIA Y QUE DE CAJICA CONDUCE A TABIO comunicando así el Municipio de Cajicá con estos municipios y en ambos sentidos con el Distrito Capital de Bogotá.**

(...)

“Mi inspección al sector en donde se ubican los predios, me permite conceptuar que el uso predominante es **Comercial y de Servicios** ... Ya que los inmuebles se han destinado como RESTAURANTE TIPICO Y VENTA DE MUEBLES ANTIGUOS. QUE CUENTAN CON GRAN RECONOCIMIENTO EN LA REGION.

(...)

“B.-) Verificar la afectación que los inmuebles descritos, presentan en su condición de visibilidad , luminosidad, intimidad, seguridad CAUSADOS POR LA CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL, Ubicado en la Diagonal 2 Sur Con carrera 6 del Municipio de Cajicá, anexo al Colegio Pompilio Martínez.

(...)

“1. La propiedad Privada de los demandantes se encuentra notablemente perjudicada por la construcción del puente peatonal, afectando la claridad, y luminosidad del predio privado.

“2. Se encuentra afectada la intimidad de los moradores quienes a pesar de estar en su propiedad tienen que tener permanentemente cerradas las ventanas de habitaciones y de baños en el costado que colinda con el puente, para evitar que particulares que transitan por el puente peatonal fisgoneen su actividad, desplazamiento y vida íntima que no es del resorte público como deberá por lógica de entenderse.

“3. LA CONSTRUCCION TA CERCANA DEL PUENTE PEATONAL AL PREDIO PRIVADO, HA CONTRIBUIDO A GENERAR condiciones propicias para la inseguridad de los moradores y de los diferentes bienes que hacen parte de la actividad comercial que allí se desarrolla (restaurante, Venta de Muebles antiguos, exposición de pinturas y obras de arte y desde luego dinero en efectivo y títulos valores que ingresa producto de las citadas actividades) ya que como evidencie, **DESDE EL PUENTE SE VE PLENAMENTE EL PATIO INTERIOR DEL PREDIO PRIVADO** pudiéndose hacer seguimiento de quien lo habita y en general lo que allí se encuentra. **UNIDO AL HECHO QUE LA BARANDILLA DEL PUENTE PEATONAL DISTA A ESCASAMENTE 70 CENTÍMETROS DEL TECHO DE INMUEBLE PRIVADO**, propiciando condiciones para que desde el puente se acceda con facilidad al predio privado por eventuales delincuentes que utilizarían la estructura del puente como medio para ingresar a la propiedad privada con todos los riesgos para la vida y bienes de los moradores de aquel.

“C.-) DETERMINAR EL VALOR COMERCIAL ACTUAL DE LOS INMUEBLES.

(...)

“Para el efecto del tema citare cada inmueble por su identificación y su área la que multiplicaré por el valor del metro cuadrado en el sector y así determinar el valor actual de cada predio.

#### “INMUEBLE NUMERO UNO

(...)

“VALOR METRO TERRENO: \$500.000 x 368.49 Mts 2 = \$ 184'245.000

“VALOR METRO CONSTRUIDO: \$300.000 x 281. Mts 2 = \$ 84'300.000

“VALOR ACTUAL DEL INMUEBLE ... \$268'545.000

#### “INMUEBLE NUMERO DOS

(...)

“VALOR METRO TERRENO: \$500.000 x 167 Mts 2 = \$ 83'500.000

“VALOR METRO CONSTRUIDO: \$300.000 x 131 Mts 2 = \$ 39'300.000

“VALOR ACTUAL DEL INMUEBLE ... \$122'800.000

**"INMUEBLE NUMERO TRES**

(...)

**"VALOR METRO TERRENO: \$500.000 x 711 Mts 2 = \$ 355'500.000**

**"\$ VALOR METRO CONSTRUIDO: \$300.000 x 536 Mts 2 = \$ 160'800.000**

**"VALOR ACTUAL DEL INMUEBLE ... \$516'500.000**

**"INMUEBLE NUMERO CUATRO**

(...)

**"VALOR METRO TERRENO: \$500.000 x 64 Mts 2 = \$ 32'000.000**

**"VALOR ACTUAL DEL INMUEBLE ... \$32'000.000**

**"INMUEBLE NUMERO CINCO**

(...)

**"VALOR METRO TERRENO: \$500.000 x 231 Mts 2 = \$ 115'500.000**

**"VALOR ACTUAL DEL INMUEBLE ... \$115'500.000**

**D.-) DETERMINAR EL VALOR COMERCIAL DE LOS INMUEBLES EN EL SUPUESTO que el mencionado puente peatonal NO HUBIESE SIDO CONSTRUIDO Y NO EXISTIESE.**

(...)

**"Necesariamente debe deducirse que los predios tenían una mejor valorización antes de recibir el efecto de la obra pública construida, que es la que genera las afectaciones contrarias a su valorización, por todo lo expuesto en el punto B de este Dictamen ...**

"Antes de la construcción del puente peatonal, se apreciaba según fotografía que apporto y que me fue entregada por los moradores del predio al momento de efectuar la visita al mismo, en donde se aprecia que era un sector ubicado en forma de 'V' a donde confluían tres vías, la que conduce a Tabio, la que conduce a Cajicá propiamente y la que conduce a Bogotá, pero con la gran diferencia que el inmueble podía ser apreciado desde la distancia y habida consideración de su actividad comercial como RESTAURANTE y Venta de Antigüedades, era visibilizado con facilidad, así como desde su ubicación, se podía visualizar el entorno y las vías aledañas.

"Todo o cual se redujo notablemente al tener la construcción tan cerca a su edificación, ya que desde la distancia ahora lo que se aprecia es el puente peatonal y solo hasta estar muy cerca al restaurante se puede ver su publicidad y logo comercial.

(...)

"Estas y las demás circunstancias expuestas en el punto B de este Dictamen, permiten entender que antes de existir esta obra pública, el sector y los predios en cuestión, en particular, gozaban de una mejor Valorización económica que la que hoy día presentan" (folios 2 a 6 y 8 a 12, cuaderno de pruebas 2).

La Sala acoge el anterior dictamen pericial, en lo atinente a las conclusiones que contiene sobre la afectación de la propiedad de la demandante por la construcción del puente peatonal, en la medida en

que: i) se encuentra fundamentado<sup>24</sup> y razonado y fue practicado por un perito evaluador de bienes inmuebles y de daños y perjuicios, ii) las conclusiones que el dictamen arrojó son claras y precisas, iii) dicha prueba fue solicitada por ambas partes y iv) a pesar de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección A, mediante auto del 23 de junio de 2011, corrió traslado a aquéllas (folio 68, cuaderno 1), nadie lo objetó y, por lo tanto, puede concluirse que estuvieron conformes con él.

Está claro, entonces, con el dictamen pericial, que la propiedad de la parte demandante, ubicada en el municipio de Cajicá, sufrió un perjuicio por la construcción del puente peatonal.

En efecto, esa prueba da cuenta de que la construcción del puente peatonal de la diagonal 2 sur con carrera 6 del municipio de Cajicá afectó la claridad y la luminosidad del predio y, además, hizo que éste perdiera su privacidad, pues los particulares que transitan por el puente peatonal pueden ver fácilmente hacia su interior.

Aunado a ello, se evidenció que la obra pública generó inseguridad al predio, ya que desde el puente peatonal se puede acceder a aquél con facilidad, dada la cercanía entre uno y otro.

Igualmente, se estableció que, antes de la construcción del puente peatonal, el inmueble podía ser visto con facilidad desde la distancia, mientras que ahora solo hasta estar muy cerca se puede ver la publicidad del restaurante; además, se dijo que, por su ubicación, desde el predio se podían visualizar el entorno y las vías aledañas, lo cual se redujo notablemente al tener ese puente tan cerca.

Así, concluyó el perito que, por los anteriores factores, los inmuebles de la demandante tenían, antes de la obra pública, una mejor valorización económica.

Por consiguiente, no cabe duda que este caso debe ser decidido con fundamento en el régimen del daño especial, pues el perjuicio causado a la demandante se originó por una actividad lícita de la administración, esto es, la construcción de una obra pública -puente peatonal-, realizada en beneficio de la comunidad, pero que le generó a la demandante una carga excepcional y un mayor sacrificio frente a los demás, carga y sacrificio que se concretaron en la desvalorización de los inmuebles de aquélla, es decir, de la actora; por tanto, se puede concluir que, respecto de esta última, se rompió la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas.

De manera que, cuando la administración actúa lícita y correctamente en aras del interés general, como ocurre en este caso, pues la construcción del puente peatonal contribuye, sin duda, al desarrollo y

---

<sup>24</sup> Con fotografías de los inmuebles, con certificados de la Gerencia de Planeación e Infraestructura de la Alcaldía de Cajicá y con los certificados de matrícula inmobiliaria.

adecuación del municipio de Cajicá, no se le puede endilgar falla del servicio, pero ello no obsta para que, en los casos en los cuales se verifique que con esa actuación lícita se causó un daño que el particular afectado no estaba obligado a soportar, se ordene la correspondiente indemnización de perjuicios.

Así las cosas, habiéndose acreditado que con el ejercicio de una actividad legítima de la administración - la construcción de una obra pública de interés general- se causaron perjuicios a la demandante, se declarará la responsabilidad del municipio de Cajicá.

#### **4. Indemnización de perjuicios**

##### **4.1 Perjuicios materiales**

###### **4.1.1 Daño emergente**

Se solicitó en la demanda la suma de \$435.713.700 para Beatriz Niño de Herrera, por la desvalorización que sufrieron sus inmuebles.

En primer lugar, se advierte que el avalúo comercial de los cinco inmuebles de la demandante, realizado el 30 de mayo de 2008 por Manuel J. Abonado Ortiz y Cia Ltda<sup>25</sup>, no se valorará, como quiera que sobre él no se ejerció el derecho de contradicción, pues no se corrió el traslado previsto en el numeral 1 del artículo 238 del C. de P.C.

Ahora, en el dictamen pericial practicado en primera instancia ya referido, se lee (se transcribe textualmente):

**“E.-) DETERMINAR EL VALOR DE LOS PERJUICIOS MATERIALES OCASIONADOS A LA DEMANDANTE con MOTIVO DE LA PERDIDA DEL VALOR COMERCIAL DE LOS INMUEBLES, con ocasión de LA CONSTRUCCION DEL MENCIONADO PUENTE PEATONAL.**

“Para efectos prácticos en este punto, tomaré el valor de los predios antes de la construcción del puente peatonal conforme a lo determinado en el punto D y le restaré el valor actual de los predios determinado en el punto C.

**“La diferencia de valores constituirá el monto de los perjuicios Materiales por Depreciación en los inmuebles.**

IDENTIFICACION INMUEBLE	VALOR ANTES DE OBRA PUBLICA	VALOR ACTUAL	PERJUICIOS POR DEPRECIACION	TOTAL PERJUICIOS
-------------------------	-----------------------------	--------------	-----------------------------	------------------

<sup>25</sup> Folios 8 a 26 del cuaderno de pruebas 1.

<b>INMUEBLE UNO</b>	375'963.000	268'545.000	<b>107'418.000</b>	
<b>INMUEBLE DOS</b>	165'780.000	122'800.000	<b>42'980.000</b>	
<b>INMUEBLE TRES</b>	697'275.000	516'500.000	<b>180'775.000</b>	
<b>INMUEBLE CUATRO</b>	43'200.000	32'000.000	<b>11'200.000</b>	
<b>INMUEBLE CINCO</b>	155'925.000	115'500.000	<b>40'425.000</b>	<b>\$382'798.000</b>

**“TOTAL PERJUICIOS POR DEPRECIACION O PÉRDIDA DE VALOR COMERCIAL DE LOS INMUEBLES**

**“TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL PESOS M/CTE ... \$382'798.000”** (folios 15 y 16, cuaderno de pruebas 2).

Sin embargo, la Sala no acogerá el dictamen pericial, en cuanto al valor establecido por el perito, por concepto de la desvalorización de los inmuebles, toda vez que tomó como patrón de comparación la suma obtenida de multiplicar el área de terreno de cada inmueble -metros cuadrados-, por el precio del metro cuadrado existente en el sector (para determinar el valor comercial actual de los inmuebles), sin especificar el análisis del mercado mediante el cual concluyó cuál era el precio del metro cuadrado para ese momento.

Además, el perito aplicó a título de “incremento por depreciación” un 35% a 4 lotes y un 40% a otro (para determinar el valor comercial de los predios antes de la obra pública), sin señalar la razón por la cual tuvo en cuenta esos porcentajes; al respecto, se lee en el dictamen:

**“D.-) DETERMINAR EL VALOR COMERCIAL DE LOS INMUEBLES EN EL SUPUESTO que el mencionado puente peatonal NO HUBIESE SIDO CONSTRUIDO Y NO EXISTIESE.**

(...)

**“Por lo expuesto; al valor dado a cada predio conforme al punto anterior, le aplicaré a título de incremento por depreciación un 35%, para así determinar el valor económico con el que contaban los predios antes de ser construida la citada obra pública. EXCEPTO AL INMUEBLE NUMERO UNO que por su ubicación contigua al puente peatonal presenta una desvalorización mayor que el resto de los inmuebles, por esta razón al valor actual de dicho inmueble se aplicara un incremento por depreciación del 40% para determinar el valor con el que contaban antes de la obra pública”** (folio 12, cuaderno de pruebas 2).

Así, se advierte que, si bien se tiene certeza de la afectación que la obra pública causó a los inmuebles de la demandante, lo cierto es que no hay prueba que permita obtener la cuantificación de la desvalorización que ella causó; por consiguiente, se condenará en abstracto, por concepto de daño emergente, y se ordenará la liquidación mediante el trámite incidental previsto en el artículo 172 del C.C.A., el cual será adelantado por el *a quo*, a petición del demandante, con sujeción a los siguientes parámetros:

a) Se deberá ordenar la práctica de un dictamen pericial por parte de un perito especializado en avalúo de bienes inmuebles (de la lista de auxiliares de la justicia o de

las lonjas de propiedad raíz o asociaciones correspondientes), para que determine el valor comercial, antes y después de la construcción del puente peatonal, de los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 176-11382, 176-16715, 176-49923, 176-61918 y 176-936, ubicados en el municipio de Cajicá (Cundinamarca), con sus correspondientes mejoras, esto es, la edificación o edificaciones allí levantadas.

Hecho lo anterior, se establecerá cuál fue la desvalorización de los mencionados predios (diferencia entre el valor antes y el valor después de la construcción del puente peatonal).

b) La suma resultante será indexada, teniendo en cuenta los respectivos índices de precios al consumidor certificados por el DANE. Deberá tenerse en cuenta, como índice inicial, el correspondiente a la fecha en que finalizó la obra (14 de febrero de 2008) y, como índice final, el del mes anterior a la fecha en que se resuelva el incidente de liquidación de la condena.

Para hacer la actualización, se aplicará la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Donde (Ra) es el monto actualizado, (Rh) es el valor a actualizar y los índices son los indicados en el párrafo precedente.

#### **4.1.2. Lucro cesante**

Por este concepto, se pidieron los intereses dejados de percibir sobre la suma correspondiente a la desvalorización del inmueble.

No se accederá a esta pretensión, por cuanto: i) la suma correspondiente a la desvalorización de los inmuebles se reconocerá debidamente indexada y ii) la señora Niño de Herrera no perdió el derecho de dominio de su propiedad con la construcción de la obra pública, circunstancia que, de haber ocurrido, le hubiera generado la imposibilidad de explotarla económicamente y, por ende, de percibir algún ingreso.

#### **5. Costas**

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenarlas en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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

**FALLA:**

**REVÓCASE** la sentencia del 27 de enero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera - Subsección C de Descongestión y, en su lugar, se dispone:

**PRIMERO: DECLÁRASE** responsable al municipio de Cajicá (Cundinamarca), por los daños causados a Beatriz Niño de Herrera, como consecuencia de la construcción del puente peatonal ubicado en la diagonal 2 sur con carrera 6 de ese municipio.

**SEGUNDO:** Por concepto de perjuicios materiales, **CONDÉNASE** en abstracto al municipio de Cajicá al pago de los perjuicios irrogados a título de daño emergente, a favor de Beatriz Niño de Herrera, los cuales se liquidarán mediante incidente, de conformidad con los parámetros señalados en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin condena en costas.

**QUINTO: DESE** cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil; para tal efecto, el Tribunal de instancia cumplirá los dictados del artículo 362 del C.P.C.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

