



Radicado: 470012331000200800191 01 (41487)
Demandante: Jesús Eligio Trujillo Bonet

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B**

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Acción de reparación directa
Radicación: 470012331000200800191 01 (41487)
Demandante: Jesús Eligio Trujillo Bonet
Demandado: Nación - Ministerio de Cultura

Tema: Responsabilidad del Estado por daño especial debido a la construcción de obras públicas. Se confirma la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda porque el demandante no demostró la ruptura del equilibrio ante las cargas públicas ni los perjuicios sufridos.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y siendo competente para ello, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 4 de mayo de 2011 por el Tribunal Administrativo de Magdalena, que negó las pretensiones de la demanda.

La Sala es competente para proferir esta providencia según el artículo 129 de Código Contencioso Administrativo, porque resuelve un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo. El tribunal era competente para conocer el proceso en primera instancia en razón de la cuantía, según el numeral 6 del artículo 132 del mismo Código.

I. ANTECEDENTES

A.- Posición de la parte demandante

1.- El 25 de julio de 2008 el accionante Jesús Eligio Trujillo Bonet solicitó declarar la responsabilidad extrapatrimonial de la Nación - Ministerio de Cultura y la reparación de los perjuicios materiales ocasionados por el cierre temporal del restaurante "Donde Chucho Gourmet" de propiedad del demandante. Según el accionante, la demora en las obras públicas adelantadas para la recuperación del centro histórico del Distrito de Santa Marta restringieron el acceso al establecimiento, lo que ocasionó el cierre.



2.- En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

<< ... **PRETENSIONES**

PRIMERA. - Que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación, Ministerio de Cultura, de los perjuicios causados al demandante con motivo del cierre de las calles aledañas junto con la interrupción de la actividad comercial del Restaurante Donde Chucho Gourmet, por haberse cerrado las calles anexas al Centro Histórico del municipio de Santa Marta, correspondiente al Parque de los Novios, bajo el contrato estatal de obra N° 1792/07, consistente en la FASE I DE LAS OBRAS DE ESPACIO PÚBLICO Y OBRAS ARQUITECTÓNICAS PARA LA RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE SANTA MARTA, POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS.

SEGUNDA. - Condenar a la Nación, Ministerio de Cultura, a pagar al demandante, el equivalente en pesos de las siguientes sumas relacionadas, a la fecha de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

DAÑO EMERGENTE	\$395.107.085.00
LUCRO CESANTE	\$145.167.815.00
TOTAL	\$538.370.800.00

TERCERA. - Condenar a la Nación, Ministerio de Cultura, a pagar a favor de JESÚS ELIGIO TRUJILLO BONET, los perjuicios materiales por el cierre del Restaurante Donde Chucho Gourmet, consistente en las siguientes sumas de dinero determinadas en el acápite de la estimación razonada de la cuantía, así como a la actualización de la anterior suma al día de la ejecutoria de la sentencia. >>

3.- Las pretensiones se fundaron en las siguientes afirmaciones:

3.1.- En noviembre de 2007 el demandante inauguró una sucursal del restaurante "Donde Chucho Gourmet" en el centro histórico de Santa Marta.

3.2.- El 13 de diciembre de 2007 el Ministerio de Cultura celebró el contrato de obra 1792¹ con los integrantes de la Unión Temporal Centro Histórico Fase I², con el objeto de realizar la obra del proyecto de rehabilitación del espacio público para la recuperación del centro histórico de Santa Marta.

3.3.- El 11 de febrero de 2008 la Unión Temporal Centro Histórico Fase I informó al demandante del inicio de las obras, pero no le indicó cuándo terminarían.

3.4.- El acceso peatonal y vehicular al restaurante fue restringido por el cierre de las calles alternas desde el inicio de las obras. El demandante se vio obligado a cerrar el local e interrumpir su actividad comercial, lo que le generó perjuicios.

¹ Fls.321-331, C.1.

² Conformada por la sociedad GP INGENIERÍAS Y CÍA. LTDA. y Carlos Córdoba Avilés, según consta en la carta de conformación de la Unión Temporal obrante a folios 602-603, C.2.



3.5.- Según el accionante, la Administración le ocasionó un daño antijurídico porque desarrolló una actividad legítima que rompió el principio de igualdad frente a las cargas públicas, lo que constituyó un daño especial.

B.- Posición de la parte demandada

4.- El Ministerio de Cultura y los integrantes de la Unión Temporal Centro Histórico Fase I³ solicitaron negar las pretensiones⁴. Sus argumentos fueron los siguientes:

4.1.- La obra no restringió totalmente el acceso al establecimiento. El demandante acordó con la Unión Temporal Centro Histórico Fase I que las obras se harían simultáneamente con unas reparaciones locativas que el accionante adelantaba en el restaurante. Para ello, el accionante debía cerrar el local temporalmente.

4.2.- No existió un daño grave e injustificado que haya roto el equilibrio ante las cargas públicas y tampoco se probó el nexo de causalidad. Incluso, las obras valorizaron la zona en que estaba ubicado el restaurante.

4.3.- Las demandadas sí informaron la fecha de terminación de las obras al accionante. La Unión Temporal Centro Histórico Fase I fijó una valla y repartió volantes con las fechas de iniciación y terminación de las obras.

5.- El Distrito de Santa Marta fue vinculado como litisconsorte necesario⁵ pero no contestó la demanda.

C.- Sentencia recurrida

6.- Mediante sentencia del 4 de mayo del 2011⁶ el Tribunal Administrativo de Magdalena negó las pretensiones porque el demandante no probó que (i) el cierre del restaurante se hubiera producido como consecuencia de las obras públicas realizadas o que (ii) fue sometido a una carga mayor a la soportada por los demás comerciantes de la zona que haya afectado el principio de igualdad frente a las cargas públicas. Señaló que la sola ejecución de una obra pública no implicaba el resarcimiento de perjuicios.

D.- Recurso de apelación

³ Vinculada como litisconsorte necesario mediante auto del 3 de noviembre de 2009, folios 655-656, C.2.

⁴ Fls.202-223, C.1. y fls.675-685, C.2.

⁵ Mediante auto del 7 de septiembre de 2010, folios 760-762, C.2.

⁶ Cuaderno principal, Fls.774-794.



7.- El demandante apeló la sentencia de primera instancia y solicitó a la Sala conceder las pretensiones de la demanda.⁷ Estuvo en desacuerdo con la decisión por las siguientes razones:

7.1.- El daño fue ocasionado porque el demandante tuvo que cerrar su establecimiento durante la ejecución de la obra. Las pruebas del proceso demostraban que el demandante no podía recibir a su clientela en el restaurante debido a que las obras generaron condiciones de insalubridad en las calles.

7.2.- El demandante tuvo que realizar reparaciones dentro y fuera del establecimiento por solicitud de los ingenieros del proyecto.

7.3.- El tribunal hizo un análisis probatorio incompleto porque no tuvo en cuenta las fotografías y demás pruebas documentales aportadas con la demanda, ni otorgó valor a los testimonios solicitados por el demandante.

7.4.- El Distrito de Santa Marta no contestó la demanda y eso constituye un indicio de responsabilidad en su contra.

II. CONSIDERACIONES

8.- La Sala confirmará la decisión de primera instancia porque el demandante no acreditó que la obra pública realizada haya roto el equilibrio ante las cargas públicas, ni que hubiera ocasionado los perjuicios reclamados.

E.- El demandante no acreditó que la obra hubiera causado el rompimiento del equilibrio ante las cargas públicas

9.- La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, para que se configure el daño antijurídico por el desarrollo de actividades legales de la administración que pueden reportar un beneficio para la sociedad -como la construcción de una obra pública-, se requiere la demostración de los elementos de especialidad y anormalidad que determinen que dicha intervención generó un rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas. Sobre los requisitos de procedencia del daño especial, esta Sección ha considerado 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

⁷ Cuaderno principal, Fls.797-806.



contrapartida de que la comunidad obtenga beneficios que le representa un mejoramiento en la calidad y prestación de los servicios>>⁸.

9.1.- En otra ocasión reiteró que el daño especial *“ha sido elaborado a partir de la concepción de igualdad de las cargas públicas que pesan sobre los administrados; esto implica considerar i) que las cargas ordinarias o normales que se aplican sobre todos los ciudadanos o sectores específicos de ellos deben ser asumidas como un sacrificio o carga ordinaria frente al Estado, pero ii) los sacrificios particulares a que se vea avocado un ciudadano a consecuencia de una acción lícita del Estado corresponde a una situación anormal que amerita ser compensada (...)”⁹.*

10.- La obra pública ejecutada no generó una ruptura del equilibrio de las cargas públicas frente al demandante. Este no acreditó que se le hubiera impuesto una especial afectación o carga excesiva que le haya causado un daño grave y especial. El demandante estaba obligado a soportar los daños que sufren los particulares por la actividad de las entidades estatales, cuando ellos no tienen las características anteriormente señaladas; esta es la diferencia esencial entre la responsabilidad de los particulares y la Administración, pues la actividad que ésta realiza tiene por objeto atender necesidades e intereses generales que imponen a todos los ciudadanos la carga de soportar los daños que de manera general tales actividades causan.

11.- En este caso los documentos aportados por las entidades demandadas demuestran que la obra no fue ejecutada de manera intempestiva o abrupta, sin permitirle al demandado tomar las previsiones para morigerar el perjuicio que podría generarle su construcción.

11.1.- Está probado que el 17 de diciembre de 2007 fue celebrado el contrato de obra para la recuperación del centro histórico de Santa Marta¹⁰, que comprendió el área del Parque Santander (parque de “Los Novios”), donde estaba ubicado el establecimiento del demandante.

11.2.- Las pruebas del proceso también demuestran que, antes de iniciar la obra, el contratista tomó todas las medidas para garantizar que la afectación de los derechos de los propietarios de establecimientos ubicados alrededor del Parque Santander fuera la mínima posible. Para ello, la Unión Temporal Centro Histórico

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 25 de septiembre de 1997, expe. 10392. C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros. Reiterada en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014, expe. 30305, C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Exp. 33113 de 26 de agosto de 2015.

¹⁰ Fls.321-331, C.1.



Fase I realizó las siguientes actividades:

11.2.1.- Socializó el proyecto de restauración del parque con los propietarios de los establecimientos que podían verse afectados con la obra, fijó una valla y repartió volantes informando el tiempo de duración de la obra¹¹.

11.2.2.- Llevó a cabo el levantamiento de actas de vecindad¹² en las que verificó el estado de cada inmueble, hizo un registro fotográfico y acordó el procedimiento en caso de reclamos por daños relacionados con la obra.

11.2.3.- Instaló un punto de atención a la comunidad para ampliar la información de la obra a los ciudadanos, según consta en el comunicado que remitió a los residentes del parque de “Los Novios”¹³.

11.2.4.- Realizó una reunión para responder las inquietudes del demandante quien solicitó que se modificara el acta de vecindad inicial¹⁴. En esta reunión, el constructor reiteró el compromiso de garantizar el acceso al restaurante mediante la instalación de senderos peatonales y de adoquín hasta la entrada del local, según consta en el acta que fue suscrita por el demandante, el gerente de la obra y la arquitecta de la interventoría¹⁵.

11.3.- Los testimonios recibidos en el proceso coinciden en que el acceso al establecimiento del demandante nunca estuvo cerrado totalmente a causa de la obra y que siempre se garantizó mediante senderos peatonales. También demuestran que el demandante voluntariamente solicitó que la obra frente a su local se realizara al mismo tiempo en que él hacía unas reparaciones locativas al establecimiento, razón por la que cerró el local.

11.3.1.- El ingeniero residente de la firma interventora de la obra Gustavo Palencia¹⁶ declaró que durante la obra *“siempre se permitió el ingreso (...) a todos los inmuebles colaterales al Parque Santander”* y que *“siempre se tuvo la precaución de dejar acceso para el tráfico de los peatones (...)”*. Afirmó que el demandante solicitó a la Unión Temporal Centro Histórico Fase I *“que la intervención en frente de su fachada no se realizara en temporada de turismo correspondiente a semana santa, sino posterior a esta ya que aprovecharía para hacer algunos trabajos en su local”*.

11.3.2.- Rafael Méndez Campo¹⁷, gerente de las obras de remodelación del

¹¹ Fls. 351, 358-362, C.1.

¹² Fl.364, C.1.

¹³ Fls.360-361, C.1.

¹⁴ Fls.366-368, C.1.

¹⁵ Fls.369-371, C.1.

¹⁶ Fls.521-527, C.1.

¹⁷ Fls.526-527, C.1.



Parque Santander, manifestó que *“El restaurante tenía acceso, podría prestar sus servicios sin ningún inconveniente porque (...) siempre se le permitió el acceso de peatones”*. Coincidió en que *“dentro del restaurante se estaban llevando a cabo algunas reparaciones locativas”* y que una de las reparaciones consistía en el cambio de tuberías en la cocina, lo que requería el cierre del local.

11.3.3.- Ana Karina Padilla¹⁸, ingeniera de la firma interventora, declaró que el restaurante sí funcionó durante la obra, que inclusive en algunas ocasiones consumió bebidas o alimentos en él y que *“la única vez que el restaurante cerró (...) fue porque iba a hacer una reparación locativa”*.

11.3.4.- Fabián Enrique Segura¹⁹, ingeniero residente de la obra, manifestó que *“hubo acceso para el propietario todo el tiempo y acceso al restaurante a particulares prácticamente todo el tiempo”*. Expuso que se habían instalado unos *“senderos peatonales”* y que estos permitían que *“una persona se desplace normal por ese sector sin verse afectada por la obra”*.

11.3.5.- María Beatriz Zúñiga²⁰, arquitecta auxiliar de obra del proyecto de remodelación del centro histórico de Santa Marta, manifestó que lo afirmado por el demandante no era cierto pues *“siempre hubo senderos peatonales para cada predio, antes de iniciar las obras (...) se acordó con los propietarios un levantamiento de fachada con registro fotográfico y ellos sabían que se iba a dejar acceso a sus predios”*. Exhibió unas fotografías que se incorporaron a la declaración y de las que se corrió traslado al demandante, y explicó que en ellas se apreciaban los caminos peatonales y que *“siempre estuvieron enmarcados alrededor del parque para las diferentes entradas a los predios”*. Declaró que las fotos aportadas con la demanda *“eran de cuando ya el establecimiento estaba cerrado después de semana santa, cuando se había acordado con él que se iban a comenzar las obras frente a su predio, paralelas a estas obras, el (...) propietario decidió realizar unas obras internas”*.

11.3.6.- Carlos Vergara Diazgranados, arquitecto que dirigió las reparaciones del restaurante, solo manifestó que *“hubo muchas demoliciones en frente del sitio y eso por supuesto obstruyó el acceso tanto de particulares como de trabajadores al sitio”*²¹. Esta afirmación, además de ser vaga, resulta contradictoria a lo manifestado por el personal de la obra y de la interventoría y carece de sustento, pues no detalló en qué condiciones estaban las vías de acceso, o si ello le impidió el ingreso para llevar a cabo las reparaciones en el restaurante.

F.- Los documentos aportados y los testimonios solicitados por el

¹⁸ Fls.533-535, C.1.

¹⁹ Fls.549-550, C.1.

²⁰ Fls.554-555, C.1.

²¹ Fl.486, C.1.



demandante no acreditan los perjuicios que reclama

12.- En el proceso no hay una prueba que establezca con certeza las pérdidas sufridas por el demandante con la obra pública. No se ofreció un dictamen pericial con este propósito y los documentos que aportó el demandante prueban los gastos en los que incurrió para la remodelación del local y otros necesarios para el funcionamiento de su restaurante, pero no demuestran que hubiese dejado de percibir ingresos por la construcción de la obra.

12.1.- El demandante aportó las facturas de las reparaciones que realizó en el establecimiento antes de su inauguración²² y durante el desarrollo de la obra²³, las facturas de los servicios públicos durante los meses que duró la obra²⁴, los extractos bancarios del crédito que solicitó para la remodelación del local antes de su apertura²⁵, los comprobantes de pago del canon de arrendamiento del local de marzo a mayo de 2008²⁶, y un balance general de los ingresos del restaurante de diciembre de 2007 a febrero de 2008.

Sin embargo, estos documentos no prueban ni siquiera que los ingresos hubiesen disminuido debido a la obra, menos aún que el demandante hubiese sufrido perjuicios, pues las facturas que aporta reflejan los gastos normales de este tipo de establecimientos como lo son el pago del canon de arrendamiento y de los servicios públicos, sin que de ello pueda deducirse que sufrió una pérdida económica grave, especial e injustificada como consecuencia de la obra. De otra parte, los balances que allega el demandante corresponden a un periodo anterior al inicio de la obra, pero no aporta ningún otro documento que permita deducir los perjuicios alegados pues, como quedó demostrado, su negocio continuó funcionando debido a que se habilitaron pasos peatonales durante la ejecución de la obra y en el momento en que cerró el establecimiento fue de manera voluntaria y para hacer reparaciones en su propio local.

12.2.- El testimonio rendido por Lorena Faidith Britto²⁷, contadora del establecimiento, tampoco acredita los perjuicios sufridos por el demandante a causa de la obra. Manifestó que el demandante sufrió pérdidas económicas porque la obra no le permitió la “*generación de ventas*” y que estas pérdidas correspondieron a “*Toda la inversión en la cual el señor Jesús Trujillo incurrió para la generación de las ventas en su negocio, como la compra del inventario de productos para el restaurante, el cual no fue utilizado (...) y se paralizó el negocio por completo porque los clientes no entraban por el acceso totalmente interrumpido (...) Además tuvo que efectuar (...) el pago a proveedores que no*

²² Fls.50-138, C.1.

²³ Fls.156-157, C.1.

²⁴ Fls.148-155, C.1.

²⁵ Fls.139-144, C.1.

²⁶ Fls.145-146, C.1.

²⁷ Fl.487.C.1.



dieron espera a que se reanudaran las actividades (...). Agregó que esa situación se mantuvo aproximadamente por cuatro meses y “estaba registrada en los estados financieros (...) El promedio de ventas del señor Trujillo antes del cierre era de aproximadamente \$19.000.000 mensuales. Los cuales se dejaron de percibir durante los cuatro meses”.

13. Esta única declaración no demuestra los perjuicios alegados, por lo cual -se itera- la prueba más idónea para probarlos era un dictamen pericial fundado en pruebas documentales que mostrara con precisión los daños sufridos y la relación de causalidad con la ejecución de las obras.

G.- Costas

14.- Sin condena en costas por no aperecer causadas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia dictada el 4 de mayo del 2011 por el Tribunal Administrativo de Magdalena, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **devuélvase** el expediente a su Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente
Con aclaración de voto

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica
RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado



Radicado: 470012331000200800191 01 (41487)
Demandante: Jesús Eligio Trujillo Bonet

Con aclaración de voto