



Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado	08001-33-31-704-2013-00014-00
Acción	Reparación Directa
Demandante	Lilia Mayorga de Granados
Demandado	Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y otros
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

La señora Lilia Mayorga de Granados, a través de apoderado, en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra del Distrito de Barranquilla, la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe (EDUBAR) y Transmetro S.A.S., formulando las siguientes:

1. PRETENSIONES

“1. Que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgado (sic), se declare responsable Administrativa y Patrimonialmente a las demandadas Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe – EDUBAR S.A. y Transmetro SAS por los daños y perjuicios ocasionados a mi poderdante con ocasión de la falta o falla en los actos, hechos, omisiones, referentes a las obras públicas ejecutadas en la carrera 46 entre la calle 30 y calle 45 referidas dichas obras a la construcción de la Estación Parque Cultural del Caribe y las vías por donde transitan los vehículos del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros – Transmetro y que afectaron el funcionamiento de la Estación de Servicio Olaya Herrera distinguida con la nomenclatura urbana carrera 46 No. 35-27 de la ciudad de Barranquilla en la prestación del servicio y los ingresos económicos de mi mandante.

2. Que como consecuencia de lo anterior, se condene Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, a la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe – EDUBAR S.A. y a Transmetro SAS a pagar a mi mandante a manera de Restablecimiento del Derecho los perjuicios Materiales (Daño Emergente y Lucro cesante) y los Daños de

Relación de Vida, más los perjuicios morales en valores actualizados con sus respectivos intereses a la fecha en que se produzca la ejecución de la Sentencia.

3. Se condene al Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe, EDUBAR S.A. y Transmetro SAS al pago de los intereses corrientes y moratorios.

4. Que en la Sentencia o fallo, SE CONDENE, EN CONCRETO A LOS DEMANDADOS A PAGAR LOS PERJUICIOS EN LA FORMA Y CUANTÍA QUE SE DETERMINAN Y EXPRESAN EN ESTE LIBELO”.

2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

2.1. De hecho:

Los expuestos en el libelo genitor, se sintetizan, así:

Con ocasión de la construcción de la estación “Parque Cultural del Caribe”, perteneciente al Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros de Barranquilla y su área metropolitana¹, se llevaron a cabo cierres viales obligatorios, entre otros, sobre la calle 30 con carrera 46, que afectaron los accesos del establecimiento de comercio “Estación de Servicios Olaya Herrera”, de propiedad de la hoy demandante.

A raíz de lo anterior, se bloqueó el tránsito de vehículos automotores, el cual fue realizado, “de manera arbitraria”, pues las demandadas omitieron adelantar previamente “los planeamientos adecuados para la prestación de los servicios de la estación de gasolina”.

Pese a la trayectoria de más de veinte (20) años del mencionado establecimiento de comercio, la señora Lilia Mayorga de Granados no recibió oferta, ni indemnización alguna por los perjuicios materiales (lucro cesante), morales y la vida de relación irrogados.

Debido al mal procedimiento en las construcciones y obras públicas señaladas, la actora se vio compelida a “suspender las actividades económicas referidas a la Estación de Servicios Olaya Herrera”, lo cual ocasionó afectaciones en el cumplimiento de las obligaciones financieras con proveedores y clientes del negocio.

2.1.1 De derecho:

Como fundamentos normativos de las pretensiones, se invocaron las siguientes normas:

¹ Operado por la empresa Transmetro S.A.S.

- Constitución Política: artículos 2°, 4°, 6°, 12, 13, 21, 22, 28, 29, 90, 366, 367, 368, 369 y 370.

- Código Civil: artículo 2341.

3. CONTESTACIÓN

3.1 Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

Por conducto de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Propuso la excepción denominada *“ausencia de relación de causalidad entre la ejecución de las obras y la disminución de las ventas del demandante”*.

Aseveró que las *“enredadas pretensiones son fruto de un ejercicio especulativo que escapa de la realidad comercial, amen (sic) de que el monto de los perjuicios resulta exagerado, pues, los fundamentos contables allegados no corresponden a la realidad, ya que las obras que realizó Transmetro S.A., en la avenida Olaya Herrera, a la altura de la calle 35, no conllevó al cierre definitivo de las vías de acceso a la estación de servicio EDS Olaya Herrera”*.

Con relación a la reforma de la demanda, se abstuvo de contestarla.

3.1.2 Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe – EDUBAR S.A.

A través de apoderado judicial, refutó la totalidad de las pretensiones. Respecto a los hechos descritos en la demanda inicial, propuso la excepción de falta de legitimación en la casusa por pasiva pues, en su sentir, el contrato de obra LPI-TM-300-002-08, para la construcción del tramo corredor Olaya Herrera 2 del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Barranquilla, fue ejecutada por la empresa Valores y Contratos S.A. – VALORCON S.A.

En cuanto a la reforma del libelo introductorio, no se pronunció.

3.1.3 Transmetro S.A.S

Se opuso al petitum. Rechazó el documento allegado por la parte actora, relativo al daño y su cuantificación, al estimar que *“resulta carente de fundamento que permitan deducir que provienen de fuentes serias, carece de valor probatorio y por lo tanto debe desestimarse por el despacho”*.

Señaló que en las obras adelantadas frente a la Estación de Servicios Olaya Herrera, se fijó el Plan de Manejo de Tráfico Específico No. 5, cuyo contenido daba cuenta de la apertura previa de la calle 37, en punto a permitir el flujo vehicular transversal.

4. LLAMADOS EN GARANTÍA

4.1 Valorcon S.A. y Jaime Massard Ballesta.

Replicó las pretensiones. Como argumentos defensivos formuló la excepción de ausencia de responsabilidad, fundada en que el contrato de obra No. LPI-TM-300-002-08, fue ejecutado con normalidad y las obras fueron recibidas a satisfacción, no correspondiéndole, por lo tanto, adelantar estudios o diseños previos sobre conveniencias públicas.

Se opuso al llamamiento en garantía solicitado por el Distrito de Barranquilla y EDUBAR S.A.

4.1.2 Donado Arce & Cia. S en C – Pavimentos Andinos Pavigas Ltda.

Refutaron las pretensiones por carencia de fundamentos fácticos y jurídicos. En su defensa, propusieron las siguientes excepciones: i) falta de legitimación activa; y ii) falta de legitimación pasiva.

5. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Barranquilla, dirigida al H. Tribunal Administrativo del Atlántico (fl. 416), corporación que, mediante auto del 26 de febrero de 2010, la admitió (fls. 420 a 422).

Sin embargo, en providencia del 3 de mayo de 2013, declinó la competencia parara conocer del asunto. En consecuencia, se ordenó remitir el expediente a la Oficina de Servicios para su reparto entre los juzgados administrativos (cdno. No. 4 fls. 885 a 890), correspondiéndole al Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de esta ciudad.

El 15 de octubre de 2013, la parte actora presentó reforma de la demanda, la cual fue admitida por auto del 13 de julio de 2015 (cuaderno 5 fls. 118 y 119).

De conformidad al Acuerdo PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se ordenó redistribuir el expediente, asignándose al Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla, despacho que avocó el conocimiento del litigio (cdno. 5 fls. 168 a 169)

En cumplimiento al Acuerdo CSJATA17-363, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla, remitió el expediente al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla (cdno. 5 fl. 192).

A través de proveído del 15 de febrero de 2022, se abrió el ciclo probatorio (expediente digitalizado).

El 22 de abril de 2022, se corrió traslado común a los sujetos procesales por el término de diez (10) días hábiles para alegar de conclusión, derecho que fue aprovechado por los apoderados de la demandante, el Distrito de Barranquilla, EDUBAR S.A., Valorcon S.A., Jaime Massard Ballestas y Transmetro (expediente digital).

6. CONTROL DE LEGALIDAD

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal, sin que se advierta causal de nulidad susceptible de invalidar lo actuado.

7. CONSIDERACIONES

7.1.1 Problema jurídico

El problema jurídico en el presente litigio, se contrae a determinar si las demandadas deben responder patrimonialmente por los daños sufridos por la demandante, con ocasión de las obras adelantadas con fundamento en los contratos de obra Nos. VAL-CON 005-06 del 6 de octubre de 2006 y LPI-TM-300-002-08 del 14 de octubre de 2008, cuyo objeto consistió en la construcción de la plaza de la Concordia en el sector comprendido entre las carreras 45 y 46 y las calles 33 y 34, así como el del tramo del corredor carrara 46 (avenida Olaya Herrera).

A fin de despejar ese interrogante, se analizará lo siguiente:

- i) Acreditación del daño antijurídico
- ii) Si este puede imputarse a la accionada y a qué título.

El daño antijurídico

El concepto del daño antijurídico hunde sus raíces en la doctrina española, bajo cuya orientación, la jurisprudencia ha entendido que se trata de aquella lesión causada a un bien o un interés tutelado o tolerado por el ordenamiento jurídico, que la víctima, en tanto titular, no tiene el deber jurídico de soportar; es decir, la antijuridicidad del daño es ajena a la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la administración y depende de no soportabilidad del daño por parte de la víctima².

Al respecto, el H. Consejo de Estado, ha señalado:

“[l]a cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado implica que éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, entendiéndose por daño antijurídico “el

² Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

*perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo*³⁴.

A su turno, la H. Corte Constitucional, discurrió sobre tema, así:

“6- La doctrina española ha definido entonces el daño antijurídico no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. Esta concepción fue la base conceptual de la propuesta que llevó a la consagración del actual artículo 90. Así, la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Asamblea Constituyente señaló lo siguiente sobre este tema:

(...) La noción de daño en este caso, parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo.

La responsabilidad se deriva del efecto de la acción administrativa y no de la actuación del agente de la Administración causante material del daño, es decir, se basa en la posición jurídica de la víctima y no sobre la conducta del actor del daño, que es el presupuesto de la responsabilidad entre particulares.

(...) 7- Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal ha definido el daño antijurídico como "la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar", por lo cual "se ha desplazado la antijuridicidad de la causa del daño al daño mismo". Por consiguiente, concluye esa Corporación, "el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva"⁵ ⁶. (Negrilla fuera del texto)

De igual manera, el Órgano de Cierre de esta jurisdicción, en sentencia del 1º de agosto de 2016, sostuvo:

“El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, se torna imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se

³ [11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencias de 8 de mayo de 1995, Exp. 8118, y 8163 de 13 de julio de 1993, C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

⁴ Consejo de Estado, sentencia del 6 de junio de 2007, exp. 25000-23-26-000-1990-06968-01(16460), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ [5] Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 1993. Loc-cit.

⁶ Sobre el tema, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; sentencia C-1149 del 31 de octubre de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; sentencia C-918 del 29 de octubre de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; sentencia C-038 del 1 de febrero de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

reclama: i) que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, ii) que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y iii) que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura. El daño antijurídico es el primer elemento de la responsabilidad y, una vez verificada su existencia, se debe determinar si es imputable o no a la entidad demandada, como quiera que aquél es requisito indispensable de la obligación de reparar; así, la ocurrencia del daño y su antijuridicidad son presupuestos indispensables que generan el deber de reparar y, por tanto, corresponde al juez constatar su existencia, valorar si es o no antijurídico y, una vez estructurado, analizar la posibilidad de imputación o no a la entidad demandada.”⁷ (Negrillas fuera del texto).

La imputación al Estado

La imputación se refiere a que el hecho o conducta sea efectivamente atribuible al Estado; es decir, que el daño antijurídico tenga su génesis directa, material y causalmente en una acción u omisión de aquél.

En palabras del doctrinante Eduardo García de Enterría: *“la imputación es un fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar el daño, con base en la relación existente entre aquel y este”*.

El estudio de ese elemento de la responsabilidad, debe hacerse en dos (2) niveles: i) fáctico y; ii) jurídico. El primero, se verifica a partir el estudio de la causalidad material, con base en las distintas teorías que al respecto se han elaborado, a fin de determinar cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. El segundo, exige un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios, a partir de la verificación de una culpa (falla); la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado o por daño especial frente a los demás asociados, el cual tenga la connotación de anormal y quebrante el principio de igualdad frente a las cargas públicas.

En esa línea, la Sección Tercera del Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁸, ha precisado:

“La imputación fáctica supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. De otro lado, la concreción de la imputación fáctica no supone por sí misma,

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Bogotá D.C., 1º de agosto de 2016. Radicación número: 66001-23-31-000-2009-00171-01 (40943)

⁸ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 9 de junio de 2010; Rad. 1998-0569

el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere un estudio de segundo nivel, denominado imputación jurídica, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios bien a partir de la verificación de una culpa (falla), o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas”.

Idéntico criterio sostuvo en decisión posterior⁹, así:

“Como se advierte, este segundo elemento tiene dos niveles, el ámbito fáctico y la órbita jurídica, con la primera se determina, identifica e individualiza quién es reputado como autor del daño, bien sea porque le es atribuible por su acción en sentido estricto (v.gr. un disparo, un atropellamiento, etc.) o por la omisión (v.gr. el desconocimiento de la posición de garante), mientras que con la segunda, se establece el deber normativo el fundamento jurídico de la responsabilidad de reparar o resarcir la lesión irrogada. Es así como desde el plano fáctico de la imputación está plenamente acreditado que el daño es atribuible a la entidad demandada”.

8. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.2. Responsabilidad del Estado por daño especial.

Respecto al régimen de responsabilidad aplicable en desarrollo de actividades legales de la administración que pueden reportar beneficios para la sociedad, verbigratia, la ejecución de obras públicas, pero que imponen mayores sacrificios al administrado, se origina un daño indemnizable por razones de equidad y justicia distributiva¹⁰, cuya génesis es el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, esto es, el sacrificio excesivo 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 un mejoramiento en la calidad y prestación de los servicios”*¹¹.

⁹ Consejo de Estado; Sección Tercera, Sentencia del 10 de septiembre de 2010; Rad. No. -1991-06952-01(29590).

¹⁰ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, del 8 de marzo de 2007, Radicación número: 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421).

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 25 de septiembre de 199; Exp. No. (10392).

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 indemnizados¹², lo cual implica considerar i) que las cargas ordinarias o normales que se aplican sobre todos los ciudadanos o sectores específicos deben asumirse como un sacrificio o carga ordinaria frente al Estado, pero ii) los sacrificios particulares a que se vea abocado un ciudadano a consecuencia de un acción lícita del Estado corresponde a una situación anormal que amerita ser compensada.

En tales hipótesis la antijuridicidad del daño dependerá exclusivamente de dicho desequilibrio y deberá tener las características de anormalidad y especialidad, en tanto diferencia al demandante de manera negativa respecto del grupo de ciudadanos que se encuentran en la misma situación fáctica o jurídica, compeliéndolo a asumir de manera consciente el álea del riesgo al que queda sometido por la decisión de la administración¹³.

El Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado que la aplicación de este título es excepcional y subsidiaria *“...en aquellos eventos en los que el caso examinado no logre tipificarse dentro de los otros regímenes de responsabilidad y se aprecie por el juez administrativo que los hechos materia de análisis vulneran injustificadamente los principios de equidad, solidaridad y justicia social en los cuales se fundamenta el Estado Social de Derecho (...) en el régimen de responsabilidad por daño especial el demandante tiene la carga de probar el daño”*¹⁴.

8.1.1 Acervo probatorio

Al informativo se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Concepto rendido por el economista Jaime Fernández Parada y la contadora pública, Cielo Ariza Pulido (fl. 29 a 35).
- Certificado de matrícula de persona natural de la señora Lilia Mayorga de Granados (fl. 54).
- Carta del 28 de octubre de 2009, por medio del cual se hace entrega parcial de documentación a la señora Cielo Ariza (fl. 71 a 72).

¹² Consejo de Estado – Sección Tercera Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2018. Exp. No. 25000-23-26-000-2010-00126-01(43872). C.P Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹³ 6 Ver Saavedra, Ramiro. La responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Editorial Ibáñez. Bogotá, 2008, pp. 429-460; RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus regímenes. ECOEDICIONES. Bogotá 2013. pp. 17 y 18.

¹⁴ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente, RICARDO HOYOS DUQUE.,10 julio de 1997, Exp. 10.229.

Radicación: 08001-33-31-704-2013-00014-00
Demandante: Lilia Mayorga de Granados
Demandados: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y otros
Acción: Reparación Directa

- RUT y fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Lilia Mayorga de Granados (fls. 73 a 74).
- Cuadro de ventas de galones por cliente durante los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 (fls. 85 a 95).
- Fotocopia de detalles de transacciones realizadas por la demandante en el banco Citibank, adiada 23 de octubre de 2009 (fl. 96).
- Fotocopias de plano de proyecto de construcción en el área de la avenida Olaya Herrera (fl. 97).
- Carta del 21 de noviembre de 2009, por medio del cual se entregan fotocopias de gastos en los que incurrió la señora Cielo Ariza (fl. 99).
- Cotizaciones de tanques ecológicos (fls. 168 a 185).
- Oficio No. 26815-2009 del 9 de junio de 2009, expedido por la Secretaría de Planeación de Barranquilla (fl.186).
- Fotocopia de carta dirigida a la Alcaldía de Barranquilla, calendada 17 de marzo de 2008 (fls. 363 a 364).
- Cotización sistema de control para gas natural (fl. 187).
- Fotocopias de facturas de servicio de copiados (fls. 188 a 209).
- Fotocopias de recorte de periódicos relacionados con la construcción del proyecto de transporte masivo (fls. 209 a 226).
- Fotocopia de factura de venta No. 2057410 del 20 de julio de 2008, emitida por lcontec (fl. 227)
- Fotocopia de comprobante de egreso del 20 de febrero de 2008, por concepto de auditoría de otorgamiento de la EDS Olaya Herrera (fl. 228).
- Fotocopia de consignación a favor de lcontec, por valor de \$1.577.600 (fl. 229).
- Fotocopia de factura de venta No. 2048247 del 7 de febrero de 2008, emitida por lcontec (fl. 227)
- Fotocopia de factura de venta No. 0168342 del 3 de febrero de 2007, expedida por el establecimiento de comercio Centro Aceros del Caribe (fl. 231).
- Fotocopia de cuenta de cobro a EDS Olaya Herrera –Texaco, por valor de \$70.886 (fl. 233)

- Fotocopia de cotización de cables THHN #10 para la EDS Olaya Herrera (fl. 179).
- Fotocopia de comprobante de egreso por pago a Central de Hierros Ltda., por la suma de 369.631 (fl. 182).
- Fotocopia de solicitud dirigida a Gases del Caribe, relativa a disponibilidad de gas, adiada 20 de noviembre de 2003 (fl. 251).
- Fotocopia del contrato de comodato suscrito entre Peter Granados Gómez y Texas Petroleum Company (fls. 267 a 272).
- Fotocopia de contratos de arrendamiento de estaciones de servicio, suscrito la señora entre Lilia Mayorga de Granados y Texas Petroleum Company (fls. 282 a 291).
- Fotocopia de escritura pública de hipoteca del 2 de noviembre de 2005, otorgada a favor de Bancolombia (fls. 293 y 294).
- Fotocopia de escritura pública de venta del 50% del predio urbano ubicado en la carrera 46 No. 35-09, calendada 11 de noviembre de 2001 (cdno. No 3, fls. 310 a 312).
- Fotocopia de escritura pública de cancelación de hipoteca No. 791 del 12 de mayo de 2000 (cdno No. 3 fls. 316 y 317).
- Fotocopia de certificado de tradición del inmueble ubicado en la carrera 46 con calle 35, identificado con matrícula inmobiliaria No. 040-281024 (cdno. No. 3 fl. 332).
- Fotocopias de liquidación oficial de impuesto predial del inmueble ubicado en la carrera 46 No. 35-09 27 (cdno. No. 3 fls. 413 a 422).
- Fotocopias de valorización del inmueble ubicado en la carrera 46 No. 35-09 27 (cdno. No. 3 fls. 428 a 454).
- Fotocopia de balance general de pasivos de la actora, con corte a 31 de diciembre, correspondiente a los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 (cdno. No. 3 fls. 459, 463, 469, 473, 476, 482, 485, 489, 491).
- Fotocopia de balance general de activos de la señora Mayorga de Granos, con corte a 31 de diciembre de los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 (cdno. No. 3 fls. 460, 462, 468, 472, 478, 488, 490, 49).
- Fotocopia de balance general con corte a a 31 de diciembre, correspondiente a los años 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 (cdno. No. 3 fls. 463, 464, 468, 469, 470, 474, 475, 479, 486, 492, 493 496, 499).

Radicación: 08001-33-31-704-2013-00014-00
Demandante: Lilia Mayorga de Granados
Demandados: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y otros
Acción: Reparación Directa

- Fotocopia de estado de resultados con cortes al mes mayo 1999 y 31 de diciembre de los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 (cdno. No. 3 fls. 461, 465 y 466, 467, 471, 477, 480, 487, 494, 495).
- Fotocopia de estado de pérdidas y ganancias a 31 de diciembre de 1998, 1999 (cdno. No. 3 fls. 497 y 498).

- Fotocopias de las declaraciones de renta de la señora Lilia Mayorga de Granados de los años 1998 a 2008 (cdno. No. 3 fls. 500 a 512).

- Fotocopia del contrato de obra No. 0112-2009-000007 (cdno. No. 3 fls. 551 a 557).

- Fotocopia autenticada del contrato de obra No. VAL-CON 004-06 del 5 de octubre de 2006 (cdno. No. 4 fls. 644 a 649).

- Fotocopia autenticada de otrosí No. 1 al contrato de obra No. VAL-CON 004-06, suscrito el 14 de mayo de 2008 (cdno. No. 4 fls. 650 a 652).

- Fotocopia autenticada de otrosí No. 2 al contrato de obra No. VAL-CON 004-06, suscrito el 2 de junio de 2008 (cdno. No. 4 fls. 653 a 655).

- Fotocopia autenticada de otrosí No. 3 al contrato de obra No. VAL-CON 004-06, suscrito el 10 de septiembre de 2008 (cdno. No. 4 fls. 656 a 658).

- Fotocopia autenticada del otrosí No. 4 al contrato de obra No. VAL-CON 004-06, suscrito el 7 de enero de 2010 (cdno. No. 4 fls. 659 a 661).

- Fotocopia autenticada del contrato de obra No. VAL-CON 005-06, celebrado el 6 de octubre de 2006 (cdno. No. 4 fls. 702 a 707).

- Fotocopia autenticada del otrosí 1 al contrato de obra No. VAL-CON 005-06, suscrito el 6 de octubre de 2006 (cdno. No. 4 fls. 709 a 710).

- Fotocopia autenticada de acta de liquidación del contrato de obra No. VAL-CON 005-06 (cdno. No. 4 fls. 711 a 717).

- Fotocopia autenticada del acta de recibo final del contrato de obra No. VAL-CON 005-06 (fl. 822 a 830 cuaderno 4).

- Fotocopia autenticada del contrato de obra No. LPI-TM-300-002-08 del 14 de octubre de 2008 (cdno. No. 5 fls. 126 a 133).

- Fotocopia autenticada de la prórroga y adición No. 1 al contrato de obra No. LPI-TM-300-002-08 para la construcción del tramo del corredor Olaya Herrera 2 (fl. 134 y 135 cuaderno 5).

- Fotocopia autenticada de la prórroga No. 2 al contrato de obra No. LPI-TM-300-002-08 para la construcción del tramo del corredor Olaya Herrera 2 (cdno. No. 5 fls. 136 y 137).
- Fotocopia autenticada de acta de inicio del contrato para la construcción del tramo corredor Olaya Herrera 2 del 13 de noviembre de 2008 (cdno. No. 5 fls. 138 y 139).
- Fotocopia autenticada de acta de terminación de etapa de construcción de obra del 9 de noviembre de 2010 (cdno. No. 5 fls. 140 a 147).

8.1.2 Análisis de las pruebas y hechos probados

En el *sub - lite*, la parte demandante endilgó responsabilidad a las demandadas por el detrimento patrimonial, consistente en la disminución de las ventas de gasolina y servicios complementarios en la estación de servicio Olaya Herrera, ubicada en la carrera 46 No. 35 – 27 de Barranquilla, con ocasión de las obras de construcción de la plaza de la Concordia.

Está probado en autos que el 6 de octubre de 2006, la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A., EDUBAR S.A. y la Unión Temporal Avenida León Caridi suscribieron el contrato de obra No. VAL-CON 005-06 (cdno. No. 4 fls. 644 a 649), cuyo objeto era la construcción de la mencionada plaza, en el sector comprendido entre las carreras 45 y 46 y las calles 33 y 34 de esta ciudad. En dicho instrumento se pactó que tales obras iniciarían el 17 de octubre de ese año y finalizarían el 1° de junio de 2008 (fls. 822 a 829)

Así mismo, se demostró que a través del contrato de obra No. LPI-TM-300-002-08 del 14 de octubre de 2008, se construyó el tramo del corredor ubicado en la carrera 46 (avenida Olaya Herrera), entre el caño del mercado y la calle 45, al igual que las obras de construcción del acceso a la estación retorno “*Romelio Martínez*”, determinándose como fechas de inicio y terminación el 13 de noviembre de 2008 y 9 de noviembre de 2010, respectivamente.

Tenemos sabido que en materia de responsabilidad del Estado, el artículo 90 de la Constitución Política establece que éste debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, precepto constitucional a partir del cual la jurisprudencia de la Sección Tercera del H. Consejo de Estado ha precisado que para la declaratoria de responsabilidad estatal con base en un título jurídico subjetivo u objetivo de imputación, deben concurrir en el proceso los elementos demostrativos de: i) daño antijurídico o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, cierto y determinado o determinable, que se inflige a uno o a

varios individuos y; ii) que el mismo sea imputable a una autoridad pública, de conformidad al régimen de responsabilidad respectivo en cada caso concreto¹⁵.

Específicamente, en materia de daños ocasionados por motivo de obras públicas, el Órgano de Cierre de esta jurisdicción¹⁶, ha señalado:

“Conviene señalar en esta oportunidad que, en casos como el sub lite, se debe tener en cuenta que todos los habitantes del territorio nacional deben soportar en determinadas circunstancias la ejecución de trabajos públicos, los cuales, como resulta apenas natural, repercuten en beneficio de la sociedad en general y del particular inicialmente afectado; en consecuencia, no existe, por regla general, un derecho adquirido respecto a que no se adelanten obras en inmediaciones de los predios de los particulares y, por ende, no se le debe imputar, necesariamente, a la Administración la afectación transitoria de la explotación económica de un predio por trabajos de obra pública.

En esta línea argumentativa, advierte la Sala que la ejecución de trabajos públicos no son constitutivos per se de un daño especial, en la medida en que dichas obras públicas no son susceptibles de calificarse como excepcionales o singulares frente a las cargas que deben asumir los particulares en su propiedad como contraposición a la competencia que el ordenamiento jurídico le ha radicado a las autoridades para ejecutar obras públicas en beneficio de la sociedad en general.

Se resalta, además, que en el modelo de Estado y de propiedad acogido por la Constitución Política, la libertad del propietario en el ejercicio de su derecho de propiedad se encuentra regulada de manera intensa y perfilada para el cumplimiento de las necesidades colectivas y sociales, sin que ello implique que el interés privado desaparezca¹⁷, por el contrario, se busca que esos dos intereses en lugar de colidir confluyan¹⁸.

¹⁵ Sección Tercera- Subsección A. Sentencia del 28 de enero de 2015.Exp. No. 2001-00465-01(28937): C.P Dr. Hernán Andrade Rincón.

¹⁶ Sección Tercera- Subsección A. Sentencia del 28 de enero de 2015.Exp. No. 2001-00465-01(28937): C.P Dr. Hernán Andrade Rincón.

¹⁷ Valga la pena recordar que, como lo afirmó la Subsección en reciente sentencia, “la concreción y prevalencia del interés general –artículo 1º de la Constitución Política–, si bien respalda y orienta teleológicamente la actividad administrativa, no justifica el desproporcionado sacrificio de la esfera de derechos e intereses del individuo, cuya salvaguarda también constituye fin esencial del Estado a tenor de lo normado por el artículo 2º de la Carta”, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de enero de 2015, exp. 28937, M.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁸ Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente: “Nótese que, de la simple definición de daño antijurídico, pueden deducirse fácilmente dos de sus principales características, a saber: La primera: no todos los daños que causa el Estado resultan indemnizables, sobre todo si los mismos son el resultado de la actividad estatal lícita, pues solamente originan el deber de reparación patrimonial aquellos daños que exceden los límites jurídicos que garantizan los derechos e imponen obligaciones exigibles a todas las personas que viven en determinada sociedad. Se ve, entonces, como la concepción del daño antijurídico, desde esa perspectiva, no solamente resulta acorde con los principios de eficiencia de la función pública y efectividad de los derechos (artículos 228 y 2º de la Constitución), sino también confluye con los principios de igualdad frente a las cargas públicas y solidaridad, que constituyen

Por otra parte, no escapa a la Sala el hecho de que en eventos como el que se decide en el sub lite pueden presentarse hipótesis de ocurrencia de perjuicios; sin embargo, tratándose de afectaciones temporales o transitorias por la ejecución de obras públicas, en principio, no constituyen una afectación real, sustancial o excepcional en las condiciones de ejercicio de dicho derecho real, en la medida en que no se suprime el desarrollo económico del predio, sino que lo limita temporalmente para el beneficio posterior del particular inicialmente afectado.

Asimismo, para efectos de acreditar la excepcionalidad del daño y la antijuridicidad del mismo, precisa la Sala que en cada caso concreto corresponde a la parte interesada probar que la ejecución de la obra pública implicó la supresión o desaparición de la explotación económica de su predio, así como que se trató de una medida excesiva, especial o singular desde el punto de vista de la función social y ecológica del derecho de propiedad.¹⁹
(Negrillas fuera del texto)

En cuanto al daño antijurídico en este asunto, la parte actora alegó que debido al “mal procedimiento en las construcciones y obras públicas se vio en la necesidad de suspender las actividades económicas referidas a la Estación de Servicios Olaya Herrera”, negocio que, según su dicho, venía experimentando un alto rendimiento en sus actividades comerciales, al punto que durante los años 1998 a 2001, las ventas realizadas crecieron a una tasa del 38.38% anual, porcentaje se redujo al 1.96% en los años 2004 a 2008, lo que finalmente condujo al cese definitivo de operaciones de ese establecimiento en el mes de diciembre de 2009.

Ab-initio, el despacho se anticipa a señalar que de acuerdo a los medios probatorios regular y oportunamente allegados al proceso, el daño alegado no fue demostrado, resultando, en consecuencia, innecesario abordar lo relacionado a la imputación, conforme a continuación se explicará. Veamos:

En las foliaturas está acreditado que las obras públicas de construcción adelantadas con ocasión de los contratos Nos. VAL-CON 005-06 del 6 de octubre de 2006 y LPI-TM-300-002-08 del 14 de octubre de 2008, se llevaron a cabo en una zona de influencia de la Estación de Servicios Olaya Herrera; sin embargo, esa actividad, *per se*, no es constitutiva de lesión antijurídica alguna susceptible de originar sacrificios mayores en la esfera patrimonial de la demandante, pues la misma reporta beneficios a la generalidad de los habitantes de esta ciudad, amén de que dentro de cualquier sociedad se hace indispensable

las piezas angulares del Estado Social de Derecho (artículos 1º y 13 de la Carta). Ahora bien, esta característica del daño antijurídico resulta especialmente relevante en aquellas limitaciones impuestas por el Estado al ejercicio de los derechos reconocidos y garantizados por las normas jurídicas, en tanto que solamente pueden originar su responsabilidad patrimonial aquellas restricciones que ‘superan la normal tolerancia’ o que impiden el goce normal y adecuado del derecho”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del del 5 de diciembre de 2005, exp. 12.158, M.P. Alier E. Hernández Enríquez, reiterada por esta misma Sala en sentencia del 3 de agosto de 2017, exp. 33.043, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).

¹⁹ Ibidem.

la imposición por parte del Estado de una serie de restricciones y obligaciones a los administrados para la consecución de los fines estatales, siendo esa precisamente la justificación de existencia de la carga pública, la cual, desde luego, debe estar orientada por los principios de equidad, solidaridad y equilibrio. Por tal motivo, quien alega un sacrificio mayor al que asumen los restantes coasociados, le corresponde satisfacer la carga demostrativa del mayor nivel de afectación que la actividad estatal le ocasionó, asunto que trasladado al presente litigio, impone a la demandante probar que a raíz del desarrollo de las obras adelantadas por Edubar S.A., padeció un descenso significativo de los ingresos económicos obtenidos por el ejercicio de su actividad comercial, originado por causa de las obras adelantadas en la zona de confluencia de su negocio.

En ese sentido, para el despacho resulta insuficiente el documento intitulado “*peritazgo contable y financiero*”, anexado a la demanda con la finalidad de que sirviera como “*PREMISA O ANTECEDENTE FÁCTICO*” del solicitado en el acápite de pruebas del libelo genitor, pues como se explicó a espacio en el proveído que decretó la apertura del ciclo probatorio, dada la autonomía, independencia e imparcialidad de los peritos en la labor encomendada, mal podrían éstos supeditarse a lo afirmado por las partes, a lo cual se agrega que, en todo caso, tampoco podría asignársele a esa experticia la calidad de dictamen de parte, comoquiera que bajo el esquema probatorio del Código de Procedimiento Civil, no estaba prevista esa posibilidad, a diferencia de lo señalado actualmente en los artículos 227 y siguientes del Código General del Proceso.

Así mismo, tampoco resultan útiles los documentos de tipo económico y contable adosados con la demanda, dado que los mismos persiguen soportar las conclusiones plasmadas en el “*peritazgo*” acompañado con el escrito genitor.

Pese a que al paginario se adosó cuadro de ventas de galones por cliente, correspondiente a los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 (fls. 85 a 95), se trata simplemente de relaciones de valores, sin firma alguna, desprovistas de los soportes (facturas) originarios de esas supuestas compras de combustibles; vale decir, únicamente dan cuenta de ventas de ese producto expresadas en volúmenes de galones durante los períodos indicados, sin que de ello puede deducirse, inexorablemente, ninguna mengua, detrimento patrimonial y/o disminución de la clientela; o lo que es igual, una pérdida económica grave, especial e injustificada como consecuencia de la obra.

Respecto a las fotocopias de balances generales de pasivos, activos y estados de resultados de pérdidas y ganancias (fls. 459 a 499), se carece de certidumbre acerca de si corresponden a la Estación de Servicios Olaya Herrera, salvo el balance general de activos y pasivos a diciembre 31 de 2007 (fls. 462 y 463).

De otro lado, para determinar los perjuicios materiales, la parte actora pidió la práctica de dictamen pericial e inspección judicial con intervención de peritos contadores sobre los libros y papeles de contabilidad del establecimiento de

comercio aludido; empero, en el auto de pruebas se consideró que los hechos sobre los cuales se solicitó su esclarecimiento mediante inspección, eran susceptibles de probarse a través de la aportación de documentos que una vez allegados serían analizados por el perito designado, razón por la cual, a su vez, se supeditó la práctica del dictamen a que la parte actora allegara los asientos contables, balances, facturas u otros documentos idóneos que soportaran sus pretensiones indemnizatorias, carga probatoria que no satisfizo.

En esas condiciones, el proceso carece de medios de convicción que permitan establecer en grado de certeza las pérdidas sufridas por la demandante con la obra pública, pues no se practicó dictamen pericial que mostrara con precisión los daños sufridos y la necesaria relación de causalidad con la ejecución de las obras. Además, los documentos aportados no prueban el descenso en la percepción de los ingresos obtenidos, mucho menos que hubiese sufrido perjuicios, todo lo cual permite concluir la falta de acreditación de un daño patrimonial cierto, particular y concreto.

De otra manera, la parte actora no probó que como consecuencia de las obras ejecutadas con base en los contratos precitados, se originó el daño alegado, esto es, el menoscabo patrimonial por la disminución de su actividad comercial, carga probatoria que, se reitera, le correspondía asumir, conforme a lo dispuesto en el artículo 177 C.P.C (hoy 167 CGP); por el contrario, su conducta denota desinterés, pues a pesar de que mediante auto del 15 de febrero de la cursante anualidad, fue requerida para que allegara los asientos contables, facturas u otros documentos idóneos que soportaran sus pretensiones indemnizatorias, adoptó una actitud pasiva.

Aunado a lo anterior, la demandante no acreditó que la obra hubiera causado el rompimiento del equilibrio ante las cargas públicas, esto es, que el desarrollo de las obras desarrolladas al amparo de los contratos Nos. VAL-CON 005-06 del 6 de octubre de 2006 y LPI-TM-300-002-08 del 14 de octubre de 2008, impidieron el acceso a la estación de servicio Olaya Herrera, ubicada en la carrera 46 No. 35 -27, pues el registro fotográfico aportado, visible a folios 632 y 633 del cuaderno 4, es indicativo de la inexistencia de cerramiento total alrededor del establecimiento comercial, sin perder de vista que la simple limitación de flujo vehicular, de ninguna manera, representa menoscabo a sus derechos o exceso de las cargas públicas, máxime el impacto positivo que representaban las obras indicadas para la sociedad barranquillera. Los documentos aportados tampoco permiten aseverar que hubo mal procedimiento, planeación o intempestividad de las obras, esto es, que se adelantaron sin permitirle los posibles afectados adoptar las previsiones para morigerar el perjuicio que pudo generarle su construcción o que el proyecto no se socializó

El H. Consejo de Estado al analizar un asunto que comparte similitud de causa jurídica al *sub-lite*, sostuvo:

“En ese orden de ideas, forzoso resulta para la Sala concluir que, el solo hecho de que se hubieran adelantado trabajos

públicos en inmediaciones del predio de la demandante no implica que se hubiera suprimido o restringido sus derechos a la explotación económica de su predio, como tampoco se probó que se tratara de una medida excesiva, especial o singular desde el punto de vista de la función social y ecológica del derecho de propiedad, que diera lugar a una indemnización a favor de la parte actora, en los términos en que se dejaron indicados anteriormente”.²⁰

Finalmente, no pasa desapercibido que la demandante solicitó el reconocimiento de los perjuicios irrogados por la disminución de la actividad económica desarrollada en la Estación de Servicio Metropolitana, ubicada en la calle 110 No. 37 – 86 de esta ciudad, a causa de la obra pública de “*construcción del muro de contención sur del puente sobre la intersección de la Avenida Circunvalar y la Carrera 38*”; no obstante, se advierte que la solicitud de conciliación elevada por la señora Lilia Mayorga de Granados ante la Procuraduría 15 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el Tribunal Administrativo del Atlántico (fl. 45), se circunscribió exclusivamente a la obra ejecutada sobre la carrera 46, en zona de influencia de la Estación de Servicios Olaya Herrera, circunstancia que implica declarar la ineptitud de la demanda respecto al pedimento resarcitorio por la supuesta afectación de la actividad desarrollada en la Estación de Servicio Metropolitana, por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial. Adicionalmente, se observa que reformó la demanda (cdno. 5 fl. 2), circunscribiendo sus pretensiones a los daños ocasionados por la supuesta afectación de su actividad económica en la Estación de Servicios Olaya Herrera, ubicada en la carrera 46 No. 35 – 27, lo que tácitamente supone la exclusión del litigio de la pretensión relacionada con el primero de los establecimientos de comercio mencionados

Costas.

No se condenará en costas a la parte vencida en esta instancia, por no evidenciarse temeridad o mala fe que la haga merecedora de la misma, de conformidad a lo previsto 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 Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, administrando justicia, en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero.- Denegar las súplicas de la demanda, de conformidad a las motivaciones precedentes.

Segundo.- Declarar probada la ineptitud de la demanda, por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, respecto de la pretensión atinente a

²⁰ Ibidem.

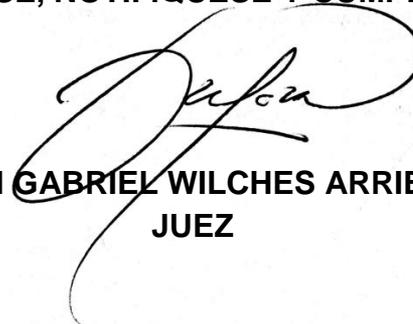
Radicación: 08001-33-31-704-2013-00014-00
Demandante: Lilia Mayorga de Granados
Demandados: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y otros
Acción: Reparación Directa

los perjuicios ocasionados como consecuencia de las obras adelantadas en el área de influencia de la Estación de Servicios Metropolitana, acorde a lo señalado en la parte motiva.

Tercero.- Sin costas.

Cuarto.- Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este despacho judicial.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ