

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, jueves, 14 de julio de 2022

Expediente: 76001-33-31-701-2012-00112-00  
Acción: Reparación directa  
Demandante: Jorge Iván López Ramos  
Demandado: Distrito Especial de Santiago de Cali y otros.

**SENTENCIA.**

**I. OBJETO DE LA DECISION:**

No existiendo causal de nulidad que afecte la validez de lo actuado dentro de este proceso, procede el **JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SANTIAGO DE CALI**, de conformidad con el artículo 170 del C.C.A., subrogado por el D.E. 2304/89, artículo 38, a proferir la correspondiente sentencia en primera instancia en el asunto de la referencia.

**II. SÍNTESIS DE LA DEMANDA:**

El señor Jorge Iván López Ramos, a través de apoderado judicial interpone demanda de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, en contra del Municipio de Santiago de Cali, hoy Distrito Especial de Santiago de Cali, con el fin de que se hagan las siguientes,

**III. DECLARACIONES Y CONDENAS:**

1. Que se declare administrativamente responsable a la entidad accionada por los perjuicios morales y materiales causados al demandante, como consecuencia de las obras públicas adelantadas sobre la calle 44 con carrera 5 Norte, barrio Popular de la ciudad de Cali.
2. Que como consecuencia de lo anterior se proceda a condenar a la demandada por los perjuicios morales y materiales referenciados a folios 7 a 8 del cdno. ppal.

**IV. HECHOS**

La causa petendi, con la cual sustenta las pretensiones, está planteada en los siguientes términos:

Aduce el demandante que se desempeña como comerciante en la venta de artículos de ferretería y en general todo lo relacionado con la construcción y que, desde el 12 de febrero de 1996 matriculó en la Cámara de Comercio de Cali el establecimiento que denominó "*Ferrelopez*", el cual se encuentra ubicado en la calle 44 No. 5N-64.

Señala que por el desarrollo de su actividad comercial obtenía utilidades mensuales que ascendían a la suma de \$24.000.000.

Que el 10 de mayo de 2010, la demandada suscribió el contrato de concesión No. 4151.1.12.26.003-10 con la firma Megaobras, a fin de recuperar la malla vial en varias

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

zonas, entre ellas en la que se encuentra ubicado el establecimiento de comercio "Ferrelopez".

Informa que las obras de mantenimiento de la calle 44 entre avenida 2ª y la carrera 1 (fase 1) iniciaron el 26 de febrero de 2011 y la reconstrucción vial de la calle 44 entre carrera 5A norte y la carrera 1ª se inició el 29 de julio de 2011 prolongándose su ejecución, tiempo durante el cual la vía pública fue cerrada en su totalidad para el tránsito de peatones y vehículos automotores, lo que conllevó a una disminución ostensible en las ventas generando pérdidas que por poco llevan a su liquidación definitiva.

### V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La parte actora estima como sustento de su reclamo los artículos 90 de la Constitución Política y 86 del Código Contencioso Administrativo.

### VI. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue formulada el 12 de abril de 2012, correspondiéndole por reparto al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cali, así se observa en el acta individual de reparto visible a folio 20 del cdno. ppal.

Mediante auto No. 181 del 16 de abril de 2012 (Folio 21 del cdno. ppal.), el referido despacho admitió la demanda, ordenó la notificación a la entidad demandada, al Ministerio Público y fijar en lista el proceso.

Posteriormente, a través de auto No. 025 del 27 de enero de 2014, se ordenó vincular como litisconsorte necesario a las sociedades Megaobras Cali S.A.S. y Disconsultoría S.A.

El asunto fue remitido al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali (Fl. 539 del cdno. ppal.); y posteriormente conocido por este Despacho, el que avocó el conocimiento del proceso a través de la providencia del 01 de febrero de 2016 (Fl. 5 del cdno. 1A.).

### VII. CONTESTACION DE LA DEMANDA

El Municipio de Santiago de Cali, hoy Distrito Especial de Santiago de Cali<sup>1</sup>, se opone a cada una de las pretensiones de la demanda, argumentando que los perjuicios a que se hace referencia no son imputables a la entidad, indicando que no existe relación de causalidad entre el hecho y el daño causado.

Indica que la parte actora no logra probar la existencia de los perjuicios ocasionados y que el actuar de la administración fue en el ejercicio propio de sus funciones, por lo que no se le puede atribuir responsabilidad por la aparente disminución en las ventas del establecimiento de comercio "Ferrelopez", la que, según el demandante, se produjo como consecuencia de la ejecución de la obra pública referente a la rehabilitación vial del tramo de la calle 44 entre avenida 6ª y carrera 15 (Zona Norte).

---

<sup>1</sup>Folios 208 a 219 del cuaderno principal

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Propone como excepciones las que denominó: inexistencia de responsabilidad a cargo del Municipio de Santiago de Cali por falta de acreditación del daño alegado y la innominada.

En el mismo escrito solicitó la integración del litisconsorcio necesario con las sociedades Megaobras Cali S.A.S. (Concesionaria encargada de ejecutar las obras de rehabilitación de la malla vial), y Disconsultoría S.A. (Interventora del contrato de concesión).

Adicionalmente, mediante escrito visible a folios 1 a 3 del cuaderno No. 2 realiza llamamiento en garantía a La Previsora S.A. Compañía de Seguros.

La Previsora S.A. Compañía de Seguros S.A. dio contestación a la demanda oponiéndose a la totalidad de las pretensiones, alegando que los hechos que dieron origen al daño reclamado no fueron responsabilidad del ente territorial, formulando por ello los medios defensivos de cobro de lo no debido, ilegitimidad en la causa por pasiva, inexistencia de la relación de causalidad, enriquecimiento sin justa causa, inexistencia de responsabilidad civil extracontractual a la acción del Estado, las meras expectativas no son indemnizables, juramento estimatorio, falta de documento idóneo para incoar esta demanda – valor probatorio de las copias, carga de la prueba de los perjuicios reclamados, inexistencia de prueba de la responsabilidad del asegurado y la innominada<sup>2</sup>.

En cuanto al llamamiento en garantía expresó que pese a la ausencia de responsabilidad del Distrito Especial de Santiago de Cali y de la aseguradora, en el remoto evento en que prosperen una o alguna de las pretensiones de la demanda, se opone a las del llamamiento en la medida en que excedan los límites y coberturas acordados y/o desconozcan las condiciones generales y particulares de las pólizas y las disposiciones que rigen el contrato de seguro, y formula los medios defensivos de prescripción, aplicación del valor asegurado, inexistencia de obligación por pago total de la suma asegurada en responsabilidad civil artículo 1979 del Código de Comercio, condiciones, amparos, límites y exclusiones de la póliza, cuantía máxima de la indemnización, inexistencia de la obligación de indemnizar intereses o sanciones moratorias y la genérica<sup>3</sup>.

La vinculada Megaobras Cali S.A.S., presentó escrito de contestación de la demanda oponiéndose a las pretensiones, por considerar que no existe relación de causalidad entre los perjuicios alegados por el demandante y los hechos u omisiones de las entidades que componen el extremo pasivo de la litis<sup>4</sup>.

Propone como medios exceptivos la inexistencia del elemento denominado rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas, inexistencia de responsabilidad de Megaobras Cali S.A.S. y la innominada<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Folios 174 a 184 del Cuaderno No. 2

<sup>3</sup> Folios 185 a 189 del Cuaderno No. 2

<sup>4</sup> Folios 391 a 416 del Cuaderno Principal.

<sup>5</sup> Folios 414 a 415 del Cuaderno Principal.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Igualmente, a través de memorial visible a folios 432 a 433 del cuaderno No. 2 realizó llamamiento en garantía a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

La llamada en garantía Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones en lo que a Megaobras Cali S.A.S., y a ella respecta, por inexistencia de culpa directa o indirecta en relación con los perjuicios reclamados, proponiendo como excepciones la de inexistencia de responsabilidad por parte de la sociedad Megaobras Cali S.A.S., cobro de lo no debido, obligación ciudadana de asumir las cargas públicas, violación al juramento estimatorio, inexistencia de perjuicios a título de daño moral, exceso de pretensiones, límite de amparos y coberturas, deducible pactado, coaseguro cedido, amparo de perjuicios materiales, carga de la prueba de los perjuicios sufridos y la innominada<sup>6</sup>.

Asimismo, realiza llamamiento en garantía Axa Colpatria Seguros S.A. (Folios 494 a 496 del cdno. ppal.).

A su vez, la llamada en garantía Axa Colpatria Seguros S.A. contestó la demanda, enfrentándose a las pretensiones y formulando la excepción que denominó como inexistencia del perjuicio<sup>7</sup>.

Frente al llamamiento en garantía<sup>8</sup> además de negarse, formula los medios exceptivos de inexistencia de la obligación a cargo de Axa Colpatria Seguros S.A. y falta de cobertura de daños morales y lucro cesante.

La vinculada en calidad de litisconsorte necesario Disconsultorías S.A. no contestó el traslado de la demanda (Constancia secretarial folio 58 del cuaderno No. 1A).

### VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por providencia del 08 de junio de 2017 se dio la oportunidad a las partes para que alegaran de conclusión (Fl. 135 del Cdno. 1A.), de la cual hicieron uso el Distrito Especial de Santiago de Cali<sup>9</sup>, la vinculada Megaobras Cali S.A.S.<sup>10</sup> y las llamadas en garantía<sup>11</sup>.

Como se encuentran acreditados los presupuestos de validez (no causales de nulidad) y eficacia (no causales para la inhibición) del proceso, se procede a emitir sentencia de mérito, previa las siguientes,

### IX. CONSIDERACIONES

Antes de estudiar el fondo del asunto el Despacho se pronunciará sobre los medios exceptivos propuestos.

En cuanto a las excepciones formuladas por la accionada, la vinculada y las llamadas en

---

<sup>6</sup> Folios 481 a 491 del cuaderno principal

<sup>7</sup> Folios 44 a 50 del cuaderno No. 1A

<sup>8</sup> Folios 51 a 54 del cuaderno No. 1A

<sup>9</sup> Folios 170 a 199 del cuaderno No. 1A

<sup>10</sup> Folios 144 a 150 del cuaderno No. 1A

<sup>11</sup> Folios 136 a 143, 151 a 159 y 160 a 169 del cuaderno No. 1A

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

garantía, debe decirse que como son una oposición directa a la pretensión principal serán resueltas conjuntamente con aquella.

Por lo anterior, no hay lugar a dar por acreditada ninguna excepción en este estado del proceso.

Dilucidado lo precedente, se estudiará el asunto.

### MARCO TEÓRICO

La acción de reparación directa permite que el administrado que haya recibido un daño o perjuicio en desarrollo de la actividad estatal, ya sea originado en un hecho, una omisión o en una operación administrativa, pueda acudir directamente ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para obtener su resarcimiento; consagrada en el derecho positivo en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998, cuya legitimidad la radica en cualquier “persona interesada”; lo que quiere decir, que están legitimadas para ejercer ésta acción todas las personas que hayan sufrido un daño originado en un hecho, una actuación, omisión u operación administrativa imputable a la administración.

### DE LO PROBADO EN EL PROCESO

1. Oficio No. 2012415110001171 del 07 de febrero de 2012, suscrito por el Secretario de Infraestructura y Mantenimiento Vial de Santiago de Cali en el que da respuesta a la petición incoada por el demandante referente al contrato de obra pública adelantada en la calle 44 con carrera 5A Norte, así como de la fecha de inicio de su ejecución (Folio 3 cdno. ppal.).
2. Certificado de matrícula mercantil del establecimiento de comercio “*Ferrelopez*” a nombre de Jorge Iván López Ramos, matriculado desde el 12 de febrero de 1996, con dirección comercial en la calle 44 No. 5N-64 de Cali. (Folio 4 del cdno. ppal.).
3. Copia del contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-10 Grupo No. 3 (Zona Norte), “*Para la financiación, ajustes y/o realización completa y suficiente de los diseños que se requieran, gestión social, predial y ambiental, construcción, conservación y transferencia de obras de infraestructura, espacio público y recuperación de la malla vial arterial y local para la movilidad del Grupo 3 para el municipio de Santiago de Cali*”, zona en la que se encuentra inmersa la ejecución del proyecto “*Rehabilitación Vial MG-05-13 Calle 44 entre Carrera 15 y Carrera 8, entre Carrera 7 y Carrera 4 y entre Carrera 2 y Avenida 6, suscrito entre el Distrito Especial de Santiago de Cali – secretaria de Infraestructura y Valorización y la sociedad Megaobras S.A.S*”. (Folios 64 a 191 del cdno. ppal.).
4. Copia del acta de determinación de presupuesto, recursos y complementarias, contrato No. 4151.1.14.26.003.10 Grupo 3 (Zona norte) del 20 de mayo de 2010, suscrito entre el Distrito Especial de Santiago de Cali y Megaobras Cali S.A.S. (Folios 192 a 218 del cdno. ppal.).
5. Copia del contrato adicional No. 01. Presupuesto, Recursos y Remuneración de

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

- las obras para redes de conformidad con la cláusula 14, y de las obras adicionales y complementarias no comprendidas en el contrato inicial y causadas en desarrollo del contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003.10 Grupo 3 (Zona Norte) del 20 de mayo de 2010. (Folios 219 a 238 del cdno. ppal.).
6. Copia del contrato adicional No. 02. Presupuesto, Recursos y Remuneración de las obras para redes de conformidad con la cláusula 14 y de las obras adicionales y complementarias no comprendidas en el contrato inicial y causadas en desarrollo del contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003.10 Grupo 3 (Zona Norte) del 20 de mayo de 2010. (Folios 239 a 253 y 163 a 282 del cdno. ppal.).
  7. Otrosí al contrato adicional No. 01. (Folios 256 a 257 del cdno. ppal.).
  8. Contrato de Consultoría No. 4151.0.26.1.307-10, suscrito entre el otrora Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Infraestructura y Valorización y la firma Disconsultoría S.A., cuyo objeto era la realización, por cuenta y riesgo del interventor de la *“Interventoría técnica, socio-ambiental, legal, administrativa, predial y financiera, al Contrato de Concesión No. 4151.1.14.26.003-010 de 2010 (Grupo 3- zona Norte), derivado de la Licitación Pública No. 4151-LP-09-2009”*. (Folios 285 a 320 del cdno. ppal.).
  9. Otrosí No. 1, al contrato de consultoría No. 4151.0.26.1.307-10 Grupo 3 (Zona Norte). Folios 321 a 324 del cdno. ppal.).
  10. Copia de los formatos relación y firma de invitados de la divulgación del inicio de la obra, actas de vecindad, avance y suspensión del servicio de agua, entre otros. (Folios 325 a 341 y 343 a 348 cdno. ppal.).
  11. Copia del formato de acta de reunión en la que se le concedió al demandante un plazo para la adecuación de la bodega de cargue y descargue del establecimiento de comercio del señor Jorge Iván López para el acceso a esta (Folio 342 cdno. ppal.).
  12. Copia contrato adicional No. 3. Presupuesto, Recursos y Remuneración de las obras para redes de conformidad con la cláusula 14 y de las obras adicionales y complementarias no comprendidas en el contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-10 Grupo 3 (Zona Norte) del 20 de mayo de 2010. (Folios 417 a 431 del cdno. ppal.).
  13. Acta de iniciación de la etapa de construcción de fecha del 21 de octubre de 2010, del contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-10 del 20 de mayo de 2010. (Folios 432 a 435 del cdno. ppal.).
  14. Copia del otrosí No. 2 al contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-10 Grupo 3 (Zona Norte) del 20 de mayo de 2010. (Folios 436 a 440 del cdno. ppal.).
  15. Actas de apertura vial (Folios 447 a 453 del cdno. ppal.).
  16. Oficio No. 2016415110016534 del 18 de octubre de 2016, por medio del cual el

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Subsecretario de Infraestructura y Mantenimiento Vial de Santiago de Cali informa que para la calle 44, dentro de la MG-05-13, se realizaron las obras de reconstrucción de las dos calzadas en la calle 44 entre la avenida 6n y la carrera 15, con fecha de iniciación del contrato el 29 de julio de 2011 y para la calle 44 la fecha de terminación de la etapa en construcción fue el 31 de julio de 2012. (Fls. 80 y 84 del cdno. 1A).

17. Testimonio rendido ante el Despacho el 11 de octubre de 2016 por el Ingeniero Gustavo Londoño (Folios 75 a 77 cdno. 1A, incluyendo CD).
18. Dictamen pericial rendido por la perito contadora Norma Mery Albornoz Alfonso (Folios 89 a 131 del cdno. No. 1A).
19. Copia auténtica de las pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual Nos. 1005874, 1007564 y 1008053 expedidas por la Compañía de Seguros La Previsora S.A. (Folios 23 a 105 del cuaderno No. 2).
20. Copia de la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 2202310000214, con sus respectivos anexos y amparos, emitida por Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. (Folios 500 a 508 del cdno. ppal. y 434 a 487 del cuaderno No. 2).

### PROBLEMA JURÍDICO

Establecer si el Municipio de Santiago de Cali, hoy Distrito Especial de Santiago de Cali y las vinculadas como litisconsortes necesarios son responsables por los perjuicios presuntamente irrogados al demandante en su condición de comerciante y propietario del establecimiento denominado “*Ferrelopez*”, con ocasión de las obras públicas adelantadas sobre la calle 44 con carrera 5ª norte, barrio Popular, o si no se estructuran los elementos constitutivos de responsabilidad de la Administración.

De igual manera, con el propósito de solucionar la cuestión precedente, en caso afirmativo, se considera necesario también abordar el siguiente problema jurídico subordinado:

¿Se encuentran obligadas las llamadas en garantía a asumir la reparación de los perjuicios o el reembolso de las sumas limitadas en la póliza de seguro y cuyo pago se ordene, si es el caso, en esta providencia?

### NORMAS APLICABLES

El artículo 90 de la Constitución Política, dispone:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Por su parte, el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), vigente para la época de los hechos, consagraba:

*“ARTÍCULO 86. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. (...)”.*

Como se dijo en otro acápite de este proveído, la acción de reparación directa está instituida para que quien haya recibido un daño o perjuicio en desarrollo de la actividad estatal, acuda directamente ante esta la Jurisdicción en busca del resarcimiento de este.

### **JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO**

Frente a la responsabilidad del Estado de resarcir el daño causado en el desarrollo de una actividad legítima que el administrado no está en el deber de soportar, el Alto Tribunal de lo Contencioso ha dicho<sup>12</sup>:

*“...Sin embargo, en casos en los que el daño antijurídico alegado por la parte actora provenga de una actuación legítima del Estado, la jurisprudencia constante y coherente de la Sala ha sido la de considerar que el análisis de la procedencia de la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se hará en términos de la figura del daño especial, en la medida en que dicha actuación ajustada al ordenamiento jurídico pudiere generar un rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas que deben asumir los habitantes del territorio, por ello la Sala ha afirmado que:*

*“se indica que en principio puede ventilarse esta controversia en sede de reparación directa, sin embargo, para que ello sea procedente es menester que se reúnan fundamentalmente las siguientes condiciones: i) Que se trate de un acto administrativo legal, esto es, que se trate de una actuación legítima de la administración; ii) Que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal o desmesurada (rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas o violación de la justicia distributiva).*

*“la procedencia de la acción no depende de que el actor escoja cuestionar o no la legalidad del acto administrativo, tal elección depende directamente de la presencia o no de causal de ilegalidad en el mismo, si ella se presenta entonces el perjuicio por el cual se reclama indemnización, esto es, del acto administrativo afectado de ilegalidad, evento en el cual para que el daño causado con aquel adquiera la connotación de antijurídico, es menester lograr su anulación en sede de revisión de legalidad, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que es la que corresponde.*

*“En cambio, cuando el acto administrativo se ajusta al ordenamiento jurídico, no obstante lo cual causa un daño, ese daño solo comprometerá la responsabilidad patrimonial del estado, cuando de él pueda predicarse el carácter de antijurídico, el cual resulta de la demostración del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas, que el acto ha causado a alguno o algunos de los administrados, demostración que debe tener lugar en el ámbito de una acción de reparación directa.*

*“En idéntica dirección, la Sala ha señalado:*

*“...por lo que hace al daño especial, es necesario entender, ante todo, que el mismo es un resultado colateral, residual de una actuación de la Administración orientada a cumplir su misión del servicio público, que se traduce en un daño que pone en una situación de*

---

<sup>12</sup> Sentencia del 12 de junio de 2013, Expediente 5001-23-31-000-1999-00286-01 (25949)

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*desequilibrio ante las cargas públicas a la víctima o víctimas del mismo. El daño especial se defina como una carga que viola el principio de igualdad de las personas ante la ley...”.*

*“para la Sala, entonces:*

*“Se trata entonces de un régimen de responsabilidad que no tiene como fundamento un error o falla atribuible a la Administración, sino el ejercicio de actividades legítimas que pueden causar daños a los administrados quienes, en aras de garantizar 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 norma 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 a ciertos administrados un mayor sacrificio al que normalmente deben soportar los asociados en general.*

*2.- Que se concrete un daño que lesiona un derecho jurídicamente tutelado el cual debe contener 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 sólo 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...”*

*Así, a la luz de la jurisprudencia reseñada, la Sala ha considerado que en aquellos casos en los que se verifique una actuación legítima por parte de una autoridad administrativa, pero que con cuya ocasión se haya generado un rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas, en cuanto haya generado un daño antijurídico, se ve comprometida la responsabilidad patrimonial del Estado...”*

Ahora bien, en lo que respecta al régimen de responsabilidad aplicable en los casos en los que el daño se origina en la ejecución de obras públicas, el Consejo de Estado indicó<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejera ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz, Bogotá, D.C., doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-26-000-1998-00974-01(23222); 25000-23-31-000-1998-02031-01(19972); 25000-23-26-000-1998-01293-01(23227); 2500-23-26-000-1998-01292-01(24408); 25000-23-24-000-1998-01350-01(24419); 25000-23-26-000-1998-00975-01(26439); 25000-23-26-000-1998-02029-01(27863); 25000-23-26-000-1998-02030-01(30224) Acumulado.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*“...En lo que toca al régimen de responsabilidad aplicable a los casos de daños originados en la ejecución de obras públicas, la jurisprudencia tiene por sentado que se debe revisar bajo el régimen objetivo de daño especial. Al respecto se ha dicho:*

*(...) Se puso en evidencia que la obra del puente de la 53 con la carrera 30 produjo un daño de carácter excepcional a los dueños del inmueble aledaño a dicha obra (número 28A-05 de la calle 53). Daño o perjuicio que no surge de una falla del servicio (la actividad de la entidad demandada fue legítima) sino del hecho de habersele impuesto a los demandantes una carga especial en beneficio de la comunidad. Carga que rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas (forma del principio de la igualdad ante la ley).*

*La Sala estima que el apoyo jurisprudencial citado por el a quo conserva su vigencia, ya que él no hace otra cosa que relieves el postulado de que interés general debe prevalecer sobre el particular...”.*

Son a juicio de este Despacho, los lineamientos esbozados en líneas precedentes los que permiten dar solución al caso planteado, luego que del análisis de lo probado se delimitará el reproche de responsabilidad, como consecuencia de los daños presuntamente padecidos por el demandante en condición de propietario del establecimiento de comercio “Ferrelopez” originados en la obra pública desarrollada por la entidad demandada y las vinculadas.

Sobre los hechos que convocan este expediente tenemos que el otrora Municipio de Santiago de Cali suscribió con la compañía Megaobras Cali S.A.S., el contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-10 Grupo No. (Zona Norte), de fecha 20 de mayo de 2010, *“Para la financiación, ajustes y/o realización completa y suficiente de los diseños que se requieran, gestión social, predial y ambiental, construcción, conservación y transferencia de obras de infraestructura, espacio público y recuperación de la malla vial arterial y local para la movilidad del grupo 3 para el Municipio de Santiago de Cali”*; zona en la cual se contempló la ejecución del Proyecto: *“Rehabilitación vial mg-05-13- calle 44 entre carrera 15 y carrera 8; y entre carrera 7 y carrera 4; entre carreras 2 y avenida 6”*.

Que las obras de reconstrucción de las dos calzadas para la calle 44 entre avenida 6n y la carrera 15, derivadas del contrato en mención, iniciaron el 29 de julio de 2011 y para la calle 44 la fecha de terminación fue el 31 de julio de 2012; también que el cierre vial en el tramo de la calle 44 entre avenida 2A N y carrera 1ª se prolongó desde el 29 de julio de 2011, hasta el 07 de marzo de 2012, fecha en la que se dio al servicio la vía.

El demandante, señor Jorge Iván López Ramos, es propietario del establecimiento de comercio denominado *“Ferrelopez”*, ubicado en la Calle 44 No. 5N-64 de la ciudad de Cali, quien alega que, ante la demora en la ejecución de la obra pública reseñada, sufrió perjuicios de índole moral y material (lucro cesante), los cuales solicita sean resarcidos, acudiendo para ello al presente medio de control.

En ese sentido, es del caso destacar el material probatorio que refiere sobre esta situación, como lo son:

- Copia del contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-10 Grupo No. 3 (Zona Norte), *“para la financiación, ajustes y/o realización completa y suficiente de los diseños que se requieran, gestión social, predial y ambiental, construcción, conservación y transferencia de obras de infraestructura, espacio público y*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*recuperación de la malla vial arterial y local para la movilidad del Grupo 3 para el municipio de Santiago de Cali”, zona en la que se encuentra inmersa la ejecución del proyecto “Rehabilitación Vial MG-05-13 Calle 44 entre Carrera 15 y Carrera 8, entre Carrera 7 y Carrera 4 y entre Carrera 2 y Avenida 6, suscrito entre el Distrito Especial de Santiago de Cali – secretaría de Infraestructura y Valorización y la sociedad Megaobras S.A.S. (Folios 64 a 191 del Cdn. Ppal.).*

- Contrato de consultoría No. 4151.0.26.1.307-10, suscrito entre el otrora Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Infraestructura y Valorización y la firma Disconsultoría S.A., cuyo objeto era la realización, por cuenta y riesgo del interventor de la *“Interventoría técnica, socio-ambiental, legal, administrativa, predial y financiera, al contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-010 de 2010 (Grupo 3- zona Norte), derivado de la licitación pública No. 4151-LP-09-2009”.* (Folios 285 a 320 del cdno. ppal.).
- Formato de acta de reunión en la que se le concedió al demandante un plazo para la adecuación de la bodega de cargue y descargue del establecimiento de comercio del señor Jorge Iván López para el acceso a esta, en las que se plasmó (Folio 342 cdno. ppal.):
  - Acta del 22 de agosto de 2011: *“...informa que en los próximos días en la bodega de materiales de Ferrelopez se construirá por parte del local una puerta de acceso por la parte trasera del local para realizar cargue y descargue de materiales.  
Se le comunica al señor Mina que por el momento y mientras la obra lo permite se les permitirá el ingreso por la Carrera 7N, los funcionarios de Ferrelopez se comprometen a tener la obra cerrada y a demorarse el menor tiempo posible en el parqueo.  
Se le informa al señor Mina que cualquier accidente dentro de la obra no es responsabilidad de Megaobras Cali S.A.S.”*
  - Acta del 01 de septiembre de 2011: *“En reunión con el Sr. Jorge López se le informa que debido a la actividad constructiva la bodega de su local se quedará sin acceso para cargue y descargue, Megaobras Cali S.A.S., permitió el acceso a la bodega del mayor tiempo posible.  
El señor Jorge López informa que el acceso en la parte trasera de la bodega estaría terminado el 9 de septiembre...”*
- Oficio No. 2012411100002522 del 07 de febrero de 2012, a través del cual el Subsecretario de Infraestructura y Mantenimiento Vial de Santiago de Cali informa entre otras que: *“4. La calle 44 entre avenida 2ª y carrera 1ª (fase I) se inició, incluyendo cruce (otra calzada) el 26 de febrero/11 y se terminó el 26 de julio-11, abriendo al servicio y cerrando la otra calzada. 5. La calle 44 entre carrera 5aA Norte y carrera 1ª se inició el 29 de julio-11 cerrando la otra calzada y falta realizar empates de servicios públicos. 6. La calle 44 entre carrera 5ª Norte y carrera 8ª Norte, se inició el 1º de Agosto-11 y falta realizar empates de servicios públicos”.* (Folio 3 del cdno. ppal.).

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

- Oficio No. 2016415110016534 del 18 de octubre de 2016, por medio del cual el Subsecretario de Infraestructura y Mantenimiento Vial de Santiago de Cali informa: *“...que para la Calle 44, dentro de la MG-05-13, se realizaron las obras de reconstrucción de las dos calzadas en la Calle 44 entre la Avenida 6N y la Carrera 15, con fecha de iniciación del contrato el 29 de julio de 2011 y para la Calle 44 la fecha de terminación de la etapa en construcción fue el 31 de julio de 2012. (Fls. 80 y 84 del cdno. 1A).*
- Acta de apertura vial – obra calle 44 de fecha 06 de febrero de 2012, en la que se plasmó: *“...Una vez terminado el recorrido por el tramo vial de la Calle 44 entre avenida 2 A N y la Carrera 1, donde se verificaron las condiciones de seguridad y señalización de ésta vía que se está inspeccionando, para ponerla al servicio de la comunidad, se expresa concepto favorable para la apertura al público usuario por hallarse la señalización vertical, la demarcación y la semaforización en condiciones de seguridad normales, al igual que su superficie vial recién construida. La vía se dio al servicio el 7 de marzo de 2012”.*
- Dictamen pericial rendido por la perito contadora Mery Albornoz Alfonso <sup>14</sup>, quien concluyó:

*“A. El ingreso promedio mensual que se tenía hasta antes del cierre en el año 2010 de la Calle 44 (cuarenta y cuatro) con 5ª (quinta) norte barrio popular de la ciudad de Cali, fue de \$8.805.578.75 (\$105.666.945/12) según utilidad neta de los estados financieros del Estado de Resultados y Balance General al 31-12-2010 entregados por el Doctor pablo león Guevara, Contador del establecimiento de comercio FERRELOPEZ.*

*B. El ingreso promedio mensual durante el lapso que permaneció el cierre sobre la mencionada zona. Fue de \$11.465.137.58 /\$137.581.651/12) según la utilidad neta de los estados financieros del Estado de resultados y Balance general al 31-12-2012, y para el año 2013 fue de \$12.776.836.83 (\$153.322.049/12) según la utilidad neta de estados Financieros entregados por el Doctor PABLO LEÓN GUEVARA, Contador del establecimiento de comercio FERRELOPEZ.*

*Si se observan los estados financieros entregados por el Doctor PABLO LEÓN GUEVARA, Contador del establecimiento de comercio FERRELOPEZ, antes del cierre obtuvo una utilidad Neta por valor de \$8.805.578.75, cuando iniciaron las obras en el año 2011 obtuvo una utilidad por valor de \$12.117.483.58 y durante el lapso que permaneció el cierre sobre la mencionada zona año 2012 obtuvo una utilidad de \$11.465.137.58 y para el año 2013 obtuvo una utilidad de \$12.776.837.41, no se podrá determinar el perjuicio material en la modalidad de lucro cesante por que los estados financieros que presenta el señor JORGE IVÁN LÓPEZ RAMOS no registran pérdidas”.*

En cuanto a los testimonios vertidos en el proceso tenemos el del Ingeniero Gustavo Adolfo Londoño Maya, quien dijo<sup>15</sup>:

*“...Yo trabajaba para la empresa que hizo la construcción de las vías entre la carrera 16 y la calle sexta por la calle 44, esa vía se hizo según un contrato que tenía Megaobras Cali con el Municipio de Cali. PREGUNTADO: Qué cargo desempeñaba usted para esa época. CONTESTÓ: Para esa época yo era el ingeniero especialista en tránsito, como tal mi labor consistía en organizar el tránsito y dar la mayor seguridad que se pudiera a los usuarios de las vías que iban a ser intervenidas, nosotros en esa época teníamos un*

<sup>14</sup> Folios 89 a 131 del cuaderno 1A

<sup>15</sup> Folios 75 a 77 cdno. 1A, incluyendo CD

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*plan de manejo de tránsito que previo a la iniciación de las obras fue avalado por la Secretaría de Tránsito Municipal, nosotros teníamos que cumplir con ese plan de manejo de tránsito por que en caso de no hacerlo la Secretaría de Tránsito nos podría suspender la obra o incurrir nosotros en sanciones que no estábamos dispuestos a hacer... Mi labor en esa época consistía también en realizar la señalización respectiva y buscar los planes de desvío en caso que se hubiera posibilidad de hacer planes de desvíos de los vehículos para que se llevaran a efecto las obras, todo eso lo teníamos que coordinar con la Secretaría de Tránsito y cuando se hicieron las obras se hizo esa coordinación. De la señalización que hacíamos para vehículos también estábamos obligados a hacer la señalización para los peatones... PREGUNTADO: ¿Puede manifestarle usted al Despacho donde se llevó a cabo esta obra a la que usted hizo mención? CONTESTÓ: La obra tenía tres sectores por que se hizo la obra en la calle 44, uno de los sectores era de avenida 6 hasta avenida 2 Norte, otro sector era avenida 2 Norte hasta carrera 15 y otro sector era la carrera 15... era de avenida 2 Norte hasta carrera 8 y de carrera 8 hasta la carrera 15, esa vía tiene dos calzadas una en cada sentido con diferentes anchos que dan la solución para los carriles necesarios. PREGUNTADO: ¿Puede usted manifestarle al Despacho cual era el objeto por el cual el Municipio decidió conjuntamente con su concesionario Megaobras realizar dicha obra en ese sector? CONTESTÓ: Era hacer la pavimentación de la calle 44, lo mismo las obras de acueducto y alcantarillado, así como los andenes a todo lo largo de esa calle 44, era un reconstrucción vial para tener una mejor capacidad de carga de las vías por que se suponía que por allí iba a pasar también el MIO. PREGUNTADO: Favor manifiéstele al Despacho, ¿Cómo se Ejecutó la obra? CONTESTÓ: La obra se ejecutó en esos tres sectores que acabo de mencionar con la corrección que hice y para poder hacer la obra se necesitaba cerrar una calzada y dejar la otra calzada en actividad, al cerrar una calzada se necesitaba poner los vehículos en la otra calzada y para eso se hicieron las respectivas señalizaciones, demarcaciones de piso y se colaboró con personal que estaba dirigiendo el tránsito en la calzada que quedó activa. PREGUNTADO: ¿Puede usted manifestarle al Despacho si durante el tiempo que duró la obra hubo algún tipo de cerramiento total para los vehículos o cerramiento total para peatones? CONTESTÓ: No, negativo. Nosotros el compromiso que teníamos con la Secretaría de Tránsito, era que no podíamos tener cerramiento total de la vía, la vía tenía acceso a todo lo largo de su extensión y las carreras que le llegaban a la vía o las boca calles se mantenían abiertas, no había necesidad de hacer obras en esas boca calle, salvo en una o dos por que la obra nos obligaba a mantener abierta la circulación tanto peatonal como vehicular... PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si usted de pronto tuvo algún tipo o cumplió algún tipo de función con respecto a comerciantes o personas que trabajaban por el sector. CONTESTÓ: No. nosotros en calidad de ingeniero especialista en tránsito no tenía que ver con personas individualmente, teníamos que ver con toda la comunidad y dentro del programa que la empresa tenía era hacer las socializaciones en, digamos, de tipo masivo y en caso que hubiera inconvenientes particulares había un departamento en la empresa que se encargaba de hacer la vinculación o de hacer las aclaraciones en lo social y en lo ambiental, entonces, yo personalmente no tuve conversación en cuanto a la obra con persona diferenciada. PREGUNTADO: En su anterior respuesta usted acaba de manifestar que el concesionario durante la obra efectuó socializaciones con las personas aledañas o que tuvieran que ver con la obra ¿puede usted manifestarle al Despacho cada cuanto se hacían estas socializaciones? CONTESTÓ: Si, la socialización se hacía, se hizo primero al comenzar la obra, más o menos a mitad de tiempo de la obra se hacía otra socialización y al final de la obra otra socialización para comentarle a los vecinos, a la comunidad, como se desarrollaba, pero a parte de eso había una comunicación casi que permanente con los vecinos por que se había constituido un comité de seguimiento de la obra, ese comité de seguimiento era formado por funcionarios tanto de la obra como por personas que en la comunidad habían hecho su voluntad de participar en esos comités de seguimiento y ellos a su vez hacían una repartición, le hablaban a las demás personas, de los vecinos que no habían asistido a esas reuniones, esas reuniones con la comunidad eran más frecuentes, las de las tres que yo hablé al principio eran por mandato del contrato, pero a pesar de que el mandato del contrato había esas tres reuniones obligatorias, se hacían reuniones quincenales en algunos aspectos, mensuales en otros para explicarle a los vecinos como iba la obra y*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*atender inquietudes de parte de ellos... PREGUNTADO: ¿Puede usted manifestarle al Despacho cuales fueron los beneficios que tuvo esa obra para la sociedad? CONTESTÓ: Los beneficios son los que se desprenden de una movilidad más rápida, más segura en cuento a que los vehículos no van a estar pasando por baches, la seguridad de los peatones también, por que hubo algunas intervenciones en los andenes para que ellos pudieran desplazarse de manera más segura y la ciudad en si tuvo una movilidad mayor, más rápida en ese corredor vial, por que en ese corredor de la calle 44, siempre son como unos 3 kilómetros de longitud en toda la obra que se hizo, entonces lo beneficios para la comunidad fueron muy grandes, muy positivos, tanto los que estaban en el corredor vial, como para los que eran usuarios de otros sectores... PREGUNTADO: ¿Recuerda usted cuanto tiempo duró la obra en ese tramo? CONTESTÓ: No tengo plena seguridad, pero si alrededor de unos 8 meses, en eso 8 meses hubo la ejecución de la obra 4 meses en cada calzada, pero no es exactamente así que cojamos un calendario para decir de tal fecha a tal fecha, no tengo los archivos para, pero existen archivos sobre eso... PREGUNTADO: ¿Sírvese manifestarle al Despacho el tramo que comprende la calle 44 entre avenida 2 y 1, a qué tramo correspondía?, Si lo sabe. CONTESTÓ: Si, ese era el tramo dos, a ver, había un tramo entre la avenida 6 y la avenida 2 Norte y otro tramo de la avenida 2 Norte hasta la carrera 1, otro tramos desde la carrera 1 hasta la carrera 8 y otro desde la carrera 8 hasta la carrera 15... PREGUNTADO: Centrándonos en la calle 44 con 5 Norte, con fue el acceso, teniendo en cuenta lo que y ¿usted acaba de graficar que se iba intercalando el cierre de las calzadas, ¿cómo era el acceso vehicular cuando se cerraba ese tramo y se habilitaba la otra calzada? CONTESTÓ: El acceso vehicular se hacía por la carrera 5 que tiene un semáforo, por la carrera 1 que también tiene semáforo y por la avenida 2 Norte que también tiene semáforo, entre esas avenida y carrera había unas calles o existen actualmente unas calles que son unas boca calles de relativamente baja capacidad y con poco flujo de tránsito, el flujo de tránsito en esos sectores es relativamente por que la conformación de las calles no es continua por mucha longitud, por ejemplo ahí está lo que se llama el barrio La Isla, tiene una conformación corta entre la calle 44 y la calle 52... no constituyen ejes viales importantes en la ciudad, pero para acceder a la calle 44 en construcción solamente se usaban, la misma calle 44 y los accesos que estuvieran en ese momento abiertos a la circulación por que también tenemos que tener en cuenta que hay un separador central que impide que muchas calles se conecten una con otra al pasar la calle 44, entonces el separador central también es una barrera para la circulación continua en el sentido transversal de la calle 44, pero así está diseñada por el Municipio de Cali, ese diseño de separador central".*

El material probatorio en su conjunto da cuenta que el día 20 de mayo de 2010, entre el hoy Distrito Especial de Santiago de Cali y la compañía Megaobras Cali S.A.S., se suscribió el contrato de concesión No. 4151.1.14.26.003-10 Grupo No. (Zona Norte), *"Para la financiación, ajustes y/o realización completa y suficiente de los diseños que se requieran, gestión social, predial y ambiental, construcción, conservación y transferencia de obras de infraestructura, espacio público y recuperación de la maya vial arterial y local para la movilidad del grupo 3 para el Municipio de Santiago de Cali"*; zona en la cual se contempló la ejecución del Proyecto: *"Rehabilitación Vial MG-05-13- Calle 44 entre Carrera 15 y Carrera 8; y entre Carrera 7 y Carrera 4; entre Carreras 2 y Avenida 6"*.

También que las obras de reconstrucción de las dos calzadas para la calle 44 entre avenida 6n y la carrera 15, derivadas del contrato en mención, iniciaron el 29 de julio de 2011 y la fecha de terminación fue el 31 de julio de 2012 y que, el cierre vial en el tramo de la calle 44 entre avenida 2A N y carrera 1ª fue desde el 29 de julio de 2011, hasta el 07 de marzo de 2012, fecha en la que se dio apertura a la vía.

Los elementos de convicción dan cuenta que el señor Jorge Iván López Ramos, es propietario del establecimiento de comercio denominado *"Ferrelopez"*, ubicado en la calle

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

44 No. 5N-64 del barrio Popular de la ciudad de Cali; sector que fue intervenido por la obra pública derivada del contrato de concesión, situación que, según se relata, ocasionó unos perjuicios a la parte actora.

Se advierte que, según lo observado la obra fue lo suficientemente socializada con la comunidad del sector y que, específicamente tratándose del establecimiento de comercio “Ferrelopez”, se le permitió seguir con sus actividades, otorgándosele inclusive, un plazo para que realizara adecuaciones que permitieran el cargue y descargue del material a efectos continuar con el normal funcionamiento de su actividad comercial.

A fin de realizar una comprobación de los presupuestos de la responsabilidad, se trae a colación lo dicho por el Consejo de Estado al respecto<sup>16</sup>:

*(...)*

*Ahora bien, en orden a precisar aquello en lo que consiste el daño antijurídico, esta Sección del Consejo de Estado ha concluido que dicha noción alude a la lesión que la víctima no tiene el deber jurídico de soportar, esto es que lo de antijurídico es una “calificación que se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de “causales de justificación”; asimismo, debe tenerse en cuenta que para que el mencionado daño resulte indemnizable se hace menester que éste afecte o se concrete en un derecho subjetivo o en un interés legítimo del cual sea titular la víctima, derecho o interés que, por consiguiente, han de estar situados dentro de la tutela estatal, bien porque expresamente el ordenamiento así lo dispone, ora porque no existe prohibición jurídica alguna que imposibilite su válida consecución por parte de la víctima ni su protección por parte de las autoridades.*

*En ese mismo sentido, en reciente pronunciamiento de esta Sala<sup>17</sup>, se precisó que,*

*“De acuerdo con lo anterior, el daño devendrá en antijurídico, entonces, en la medida en que comporte la eliminación o la disminución de una situación de beneficio lícito que aprovechaba a la víctima, razón por la cual no constituyen daños resarcibles las afectaciones producidas respecto de posiciones jurídicas o de actividades ilegítimas - como las que encuadran en la categoría de hechos punibles-, prohibidas por el Derecho o no amparadas por éste, pues en tales eventos concierne a la víctima asumir las consecuencias desfavorables derivadas del hecho dañino si se tiene en cuenta -se reitera- que como daño antijurídico solamente cabe catalogar aquel que no debe soportar la víctima de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Tal la razón por la cual resulta certero el siguiente razonamiento doctrinal, formulado con apoyo en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado:*

*“De este modo, el daño antijurídico se proyecta a través de dos dimensiones importantes: a) De un lado, consiste en la violación de un derecho o de un interés legítimo de la víctima (sea ésta individual o colectiva), derecho que puede estar consagrado en el ordenamiento interno o en el internacional aplicable en Colombia; si así no fuere, simplemente no habrá daño. b) De otra parte, la causa del daño puede ser ilícita o no serlo, toda vez que la causa lícita del daño no excluye, per se, la antijuridicidad de este último. (...)*

---

<sup>16</sup> Sección Tercera. Sentencia del 28 de enero de 2015, Expediente No. 28937. CP. Hernán Andrade Rincón.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de junio de 2012, Exp. 22247, M.P. Mauricio Fajardo Gómez

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*Menester es, por consiguiente, que se haya lesionado un derecho subjetivo de la víctima o, al menos, interés legítimo suyo, para que el daño devenga antijurídico o indemnizable.  
(...)*

*(...) De tal circunstancia se dedujo que el daño reclamado carecía de antijuridicidad y exoneró, por consiguiente, de responsabilidad a la entidad demandada. Aunque la sentencia no lo dice, es claro que la jurisprudencia está vinculando la noción de daño antijurídico al precepto constitucional del artículo 58, según el cual “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles...”.*

*En efecto, solo quienes hayan adquirido sus derechos conforme a la ley son titulares también de la garantía estatal sobre los mismos y, por consiguiente, frente a su destrucción o menoscabo atribuibles a la acción u omisión del Estado podrán válidamente reclamar por su reparación. Se tratará, en estos casos, de un daño antijurídico. No ocurre lo mismo cuando el pretendido derecho que es objeto de lesión se obtiene contrariando la ley, evento en el cual la garantía estatal desaparece y el daño, de producirse, carece de antijuridicidad”.*

Así las cosas, el daño es el elemento principal para establecer la responsabilidad del Estado, el cual debe estar debidamente probado, pues sin su existencia no procede la indemnización, lo que se traduce en que, ante la carencia de material probatorio, se torna irrelevante verificar los demás elementos que componen la responsabilidad.

Así pues, tenemos que el daño a que se refiere el demandante radicó en que, de acuerdo con la obra pública adelantada por el Municipio de Santiago de Cali y Megaobras Cali S.A.S., se le ocasionó un perjuicio, reflejado en las sumas de dinero que dejó de percibir en el desarrollo de su actividad económica por la rehabilitación de la calle 44, entre avenida 2 Norte y la carrera 1 de la ciudad de Cali, tramo en el que el señor López Ramos tenía establecido su local comercial.

Argumenta que durante la intervención, la vía pública estuvo cerrada totalmente para el tránsito de vehículos automotores y parcialmente para la circulación de peatones, lo que trajo como consecuencia que no pudiera realizar el cargue y descargue mercancía en su local comercial, lo que sumado a los cortes de agua en el sector, imposibilitó el desarrollo de su actividad de manera normal, provocándole así pérdidas económicas por verse disminuidas sus utilidades, lo que casi lo lleva a la liquidación definitiva.

De acuerdo con lo hasta aquí planteado, el extremo activo de la litis debía comprobar: i) la intervención por parte de la demandada y las vinculadas de la vía donde se halla ubicado el establecimiento de comercio “Ferrelopez” y, ii) la disminución de sus ingresos que deben coincidir con el lapso por el cual se ejecutó la construcción de la obra en el sector.

En el proceso se encuentra suficientemente probada la intervención de la vía a que hace referencia el demandante, esto es, la calle 44 con carrera 5 Norte, lo que se desprende de la ejecución del plurimencionado contrato de concesión suscrito entre el Municipio de Santiago de Cali y la compañía Megaobras Cali S.A.S., por lo que no se hace necesario realizar mayores discernimientos en ese aspecto.

En lo que tiene que ver con la merma en las utilidades de actor, los movimientos procedentes de la actividad comercial deben encontrarse registrados en su información contable, prueba que es susceptible de ser valorada en esta oportunidad.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Los periodos objeto de estudio tienen que ver con los ejercicios contables de "Ferrellopez" antes, durante y después de la ejecución de las obras, para establecer la tendencia respecto del impacto de la rehabilitación vial de la calle 44 con carrera 5 Norte en los ingresos de la parte actora.

Con el objeto de llegar al convencimiento que el cerramiento de la vía intervenida fue la causa de la presunta disminución en las utilidades, se debe evidenciar que esa disminución es sustancial y que además coincida con el tiempo de duración del cierre vial en el sector, contrario sensu, no habrá lugar a reconocer el daño deprecado, si del análisis contable se evidencia que las citadas utilidades aumentaron, se mantuvieron estables o no se redujeron significativamente mientras se ejecutó la obra pública a que se refiere el libelo.

Descendiendo al caso particular, la parte actora, para probar la merma en sus utilidades, solicitó la practica de prueba pericial, en la que se requirió la designación de perito contador para que: "...con base en la documentación y libros de comercio que para todos los efectos legales adelanta el señor JORGE IVÁN LÓPEZ RAMOS, respecto de su establecimiento de comercio FERRELOPEZ, determine: A. el ingreso promedio mensual que se tenía hasta antes del cierre de la calle 44 (cuarenta y cuatro) con 5ª (quinta) norte; barrio Popular de la ciudad de Cali. B. el ingreso promedio mensual durante el lapso que permaneció el cierre vial sobre la mencionada zona".

Así las cosas, reposa en el expediente dictamen pericial rendido por la perito contadora Norma Mery Albornoz Alfonso con sus correspondientes soportes financieros, visible a folio 89 a 131 del Cuaderno 1A, en el que concluyó:

*"A. El ingreso promedio mensual que se tenía hasta antes del cierre en el año 2010 de la Calle 44 (cuarenta y cuatro) con 5ª (quinta) norte barrio popular de la ciudad de Cali, fue de \$8.805.578.75 (\$105.666.945/12) según utilidad neta de los estados financieros del Estado de Resultados y Balance General al 31-12-2010 entregados por el Doctor pablo león Guevara, Contador del establecimiento de comercio FERRELOPEZ.*

*B. El ingreso promedio mensual durante el lapso que permaneció el cierre sobre la mencionada zona. Fue de \$11.465.137.58 /\$137.581.651/12) según la utilidad neta de los estados financieros del Estado de resultados y Balance general al 31-12-2012, y para el año 2013 fue de \$12.776.836.83 (\$153.322.049/12) según la utilidad neta de estados Financieros entregados por el Doctor PABLO LEÓN GUEVARA, Contador del establecimiento de comercio FERRELOPEZ.*

*Si se observan los estados financieros entregados por el Doctor PABLO LEÓN GUEVARA, Contador del establecimiento de comercio FERRELOPEZ, antes del cierre obtuvo una utilidad Neta por valor de \$8.805.578.75, cuando iniciaron las obras en el año 2011 obtuvo una utilidad por valor de \$12.117.483.58 y durante el lapso que permaneció el cierre sobre la mencionada zona año 2012 obtuvo una utilidad de \$11.465.137.58 y para el año 2013 obtuvo una utilidad de \$12.776.837.41, no se podrá determinar el perjuicio material en la modalidad de lucro cesante por que los estados financieros que presenta el señor JORGE IVÁN LÓPEZ RAMOS no registran pérdidas".*

De los elementos de convicción que reposan en el expediente, se advierte que el contrato de concesión con el cual se realizaron las obras de reconstrucción de las dos calzadas de la calle 44, entre la avenida 6N y la carrera 15 inició su ejecución el 23 de julio de 2011 y su terminación fue el 31 de julio de 2012; además, que el cierre de la calle 44 entre la

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

carrera 5A Norte y la carrera 1 se inició el 29 de julio de 2011, dándose la reapertura de la vía para el uso público el 07 de marzo de 2012.

Adicionalmente, la perito contadora en el informe da cuenta que para el año 2010 (antes del inicio del cierre vial) las utilidades del actor ascendieron a \$8.805.578.75 al mes, para el periodo 2011, año en el que se dio el cierre de la vía, el demandante tuvo una utilidad de \$12.117.483.58 mensuales y no de \$24.000.000 mensuales como se indicó en la demanda, y para el año 2012, data en la que se dio la apertura vial, la utilidad fue de \$11.465.137.58, aclarándose por la profesional en contaduría que no se puede determinar el perjuicio material en la modalidad de lucro cesante, por cuanto los estados financieros presentados por el señor Jorge Iván López Ramos, no registraron pérdidas.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo concluido en el dictamen pericial, que dicho sea de paso no fue objetado y que la merma en la utilidad mensual para el año 2012, fecha en la cual ya se había dado apertura a la vía, no es sustancial o significativa, se concluye que estas son situaciones que no permiten reconocer indemnización a favor del señor Jorge Iván López Ramos.

De igual manera, el extremo activo no probó, efectivamente, que con el desarrollo de la obra y el cierre vial se hubiera impedido el acceso al establecimiento de comercio del demandante, por el contrario, lo que se evidencia es que por parte del concesionario Megaobras Cali S.A.S., se permitió la continuidad de la labor comercial concediendo inclusive, un plazo adicional para que el señor López Ramos realizara las adecuaciones permitentes en el mobiliario para realizar el cargue y descargue de material para su comercialización; además, con el material probatorio que obra en el expediente, resulta imposible determinar si existió o no acceso peatonal y vehicular a "Ferrelopez" y, si este estuvo interrumpido, por cuanto tiempo se presentó dicha interrupción.

De lo expuesto se tiene que la parte actora no probó el daño alegado, es decir, que se le haya causado una disminución sustancial en sus utilidades derivadas de la actividad económica que desarrollaba, ni tampoco una merma en las ventas derivada del cierre vial producido por las obras ejecutadas con el contrato de concesión desarrollado por el Municipio de Santiago de Cali y Megaobras Cali S.A.S., carga que le correspondía conforme a lo prescrito en el artículo 177 CPC hoy 167 CGP, ya que no allegó al expediente elementos de convicción que probaran tal situación.

En lo que respecta a la carga de la prueba, el Tribunal Máximo de lo Contencioso Administrativos, ha resaltado que<sup>18</sup>:

*"(...) La carga de la prueba es "una noción procesal que consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes la autorresponsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las normas jurídicas cuya aplicación reclaman aparezcan demostrados y que, además, le indica al juez cómo debe fallar cuando no aparezcan probados tales hechos". Así pues, la carga de la prueba expresa las ideas de libertad, de autorresponsabilidad, de diligencia y de cuidado sumo en la ejecución de una determinada conducta procesal a cargo de cualquiera de las partes. El contenido material que comporta la carga de la prueba está determinado por la posibilidad que tienen las partes de obrar libremente para conseguir el resultado jurídico (constitutivo, declarativo*

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 30 de enero de 2013. Radicación 24168.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*o de condena) esperado de un proceso, aparte de indicarle al juez cómo debe fallar frente a la ausencia de pruebas que le confieran certeza respecto de los asuntos sometidos a su conocimiento”.*

Ahora bien, en lo que respecta a las consecuencias jurídicas derivadas de la inobservancia de la carga procesal, la Corte Constitucional ha dicho:

*“A su vez las cargas procesales, son un imperativo que también emana de las normas procesales de derecho público y con ocasión del proceso, pero sólo para las partes y algunos terceros. Son del propio interés de quien las soporta, lo que quiere decir que sólo lo favorecen a él y no a la otra parte, como ocurre con la obligación o con el deber. Y justamente por esta razón “no existe una sanción coactiva que conmine al individuo a cumplir, sino que se producirá, para el sujeto, como consecuencia de su incumplimiento, una desventaja para el mismo (y no para el otro sujeto)”. Es decir que el sujeto procesal que soporta la carga, está en el campo de la libertad para cumplir o no con ella, de modo que si no lo hace no está constreñido para que se allane a cumplirla, por lo cual el no asumirla no dará lugar propiamente una sanción sino a las consecuencias jurídicas propias de su inactividad, que pueden repercutir también desfavorablemente sobre los derechos sustanciales que en el proceso se ventilan<sup>19</sup>”.*

Por ello, es evidente que las partes conocen el proceder que deben desarrollar frente a la carga de la prueba, con el objeto de acreditar los hechos puestos en conocimiento para así obtener una resolución favorable en lo que a sus pretensiones respecta, ya que, de lo contrario, tendrá que asumir las consecuencias negativas derivadas de no aportar los elementos probatorios que avalen sus aseveraciones.

Por ello, no se dan las condiciones que permitan endilgar responsabilidad a cargo de las entidades que componen el extremo pasivo de la litis, ya que la parte actora no acreditó el daño alegado en lo que tiene que ver con el detrimento económico reflejado en la disminución de las utilidades durante la construcción de la obra, y además, no probó el hecho dañoso, pues no soportó adecuadamente las circunstancias narradas en la demanda respecto del cierre de las vías de acceso a la zona de cargue y descargue de “*Ferrelopez*”, demostrándose, por el contrario, que el concesionario garantizó su adecuación y el desarrollo de la actividad comercial desde el inicio de las obras; es así que, como no concurre el primer elemento para que se impute responsabilidad al Estado, resulta innecesario el estudio de los demás aspectos.

En consecuencia, se niegan las pretensiones de la demanda.

Finalmente, no hay lugar al pago de costas en vista que no se reúnen los requisitos para su imposición.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones propuestas por la demandada, la vinculada en condición de litisconsorte necesario y las llamadas en

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-203/11. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



*Consejo Superior  
de la Judicatura*

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

garantía.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en precedencia.

**TERCERO:** Sin costas en esta instancia.

**CUARTO: DEVOLVER** a la parte actora los remanentes de gastos del proceso, en el evento de existir y previa solicitud.

**QUINTO: ARCHIVAR** el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROGERS ARIAS TRUJILLO**