



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA

Consejero Ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016).

Radicación: 250002326000200201529 01 (37453)
Actor: MAGALY CELMIRA CHIQUIZA DE PARRA Y OTRO
Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ
Asunto: ACCIÓN DE REPARACION DIRECTA

TEMAS. Responsabilidad del Distrito Capital de Bogotá por daño especial - Cierre de establecimiento de comercio / La acción de reparación directa es idónea para demandar la indemnización del daño causado por un acto administrativo legal / Propiedad sobre establecimiento de comercio - Falta de acreditación / Indemnización de perjuicios materiales - características de los documentos electrónicos / Condena in genere por lucro cesante - período a indemnizar 2 años, el cual se considera razonable para la reactivación de las actividades productivas.

Procede la Subsección a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 11 de junio de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual se adoptaron las siguientes decisiones:

“PRIMERO.- Declarar no probada la excepción de ‘Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde’ formulada por la parte demandada, de conformidad con la parte motiva de la presente sentencia.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

SEGUNDO.- Declarar no probada la excepción de 'caducidad de la acción' formulada por la parte demandada, de conformidad con la parte motiva de la presente sentencia.

TERCERO.- Declarar de oficio la falta de legitimación en la causa por activa de la demandante MAGALY CELMIRA CHIQUIZA DE PARRA, según la parte considerativa de la presente sentencia.

CUARTO.- Negar las pretensiones de la demanda"

I. ANTECEDENTES

1.1.- LA DEMANDA Y SU TRÁMITE.

En escrito presentado el 26 de julio de 2002¹, por intermedio de apoderado judicial, los señores Magaly Celmira Chiquiza de Parra y José de la Cruz Parra González interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra del Distrito Capital de Bogotá, con el fin de que se le declarara administrativa y patrimonialmente responsable por la totalidad de los perjuicios a ellos causados *"con ocasión de las obras realizadas en los alrededores del establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel - Sucre, situado en la calle 14 No. 8-82 de Bogotá, así como por su declaración y cierre definitivo"*.

Solicitaron, consecuentemente que, a título de indemnización, se reconociera a su favor por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de mil doscientos veinticuatro millones ochocientos mil pesos (\$ 1.224'800.000) y, por concepto de lucro cesante, la suma de mil quinientos ochenta y dos millones doscientos mil pesos (\$ 1582'200.000) o los valores que resultaran demostrados en el proceso.

Finalmente, pidieron los demandantes se reconociera a su favor, por concepto de indemnización de perjuicios morales, una suma equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

¹ Folios 2 a 22 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Como **fundamentos de hecho** de sus pretensiones narró la demanda, en síntesis, que los demandantes adquirieron la Estación de Servicio conocida con el nombre ESSO No. 13 - Sucre y posteriormente denominada Estación de Servicio – Terpel - Sucre, situada en la carrera 14 No. 8-82 de Bogotá D.C.

Se expuso en el libelo que por Decreto Distrital No. 880 de 19 de octubre de 1998, se adoptó en la ciudad de Bogotá el Programa de Renovación Urbana para la recuperación del sector comprendido por los barrios San Bernardo y Santa Inés, se establecieron normas específicas para algunos de los sectores ubicados dentro de esa área y se señaló como una de sus obras prioritarias la creación del Parque Tercer Milenio.

Aseguró la demanda que, a raíz del mencionado decreto, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU inició obras de demolición en los alrededores de la aludida zona, lo que generó que personas en condiciones de marginalidad quedaran a la intemperie y que amenazaran con impedir la ejecución de tales obras.

Indicó el libelo, asimismo, que vecinos del sector denominado "El Cartucho", denunciaron ante la Alcaldía de la Localidad Tercera Santafé, la posibilidad de que personas "rebeldes" utilizaran los productos inflamables comercializados por la Estación de Servicio Terpel - Sucre como arma para impedir el avance de los programas que en la zona realizaba el gobierno distrital.

Agregó que la anterior denuncia fue corroborada por los informes de la Curaduría Urbana No. 1 y el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, en los cuales se advirtió la posibilidad de una explosión de grandes proporciones que afectaría a toda la comunidad del sector.

Relató la demanda que, con fundamento en los anteriores conceptos, la Alcaldía de la Localidad Tercera Santafé expidió la Resolución No. 131 A.J. de



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

fecha 27 de mayo de 2000, mediante la cual resolvió declarar que la Estación de Servicio Terpel - Sucre constituía una fuente de peligro inminente para la ciudadanía y ordenó, en consecuencia, el cierre definitivo de sus instalaciones.

Se expuso, además, que contra el anterior acto administrativo, el propietario y el administrador de la estación de servicio interpusieron sendos recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, a través de los cuales solicitaron la revocatoria de la resolución de cierre definitivo.

Según se afirmó en el libelo, los recursos interpuestos fueron resueltos mediante la Resolución No. 164 AJ de fecha 23 de junio de 2000, en el sentido de no reponer el acto administrativo impugnado.

Finalmente, se sostuvo en la demanda que a las anteriores resoluciones se les dio cumplimiento a través de diligencia de sellamiento definitivo celebrada el día 26 de julio de 2000, oportunidad en la que el administrador de la estación y el agente oficioso que representaba los intereses de sus propietarios, manifestaron su desacuerdo con la anterior decisión y solicitaron la protección del inmueble.

La demanda así presentada fue admitida mediante auto del 29 de agosto de 2002², providencia que se notificó en debida forma a la demandada y al señor agente del Ministerio Público.

1.2.- El Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas por la parte demandante. Como razones de su defensa manifestó que no causó los perjuicios reclamados en la demanda, derivados de la ejecución de obras alrededor del establecimiento de comercio, pues el Decreto 880 de 19 de octubre de 1998, por medio del cual se adoptó el

² Folios 25 a 26 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Programa de Renovación Urbana, es del orden distrital ejecutado directamente por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

Adujo que al efectuar el cierre definitivo de la estación de servicio Terpel – Sucre dio curso a unos actos administrativos que gozaban de presunción de legalidad, esto es, las resoluciones Nos. 131 y 164 de 2000, expedidos por las autoridades competentes y sobre los cuales los accionantes agotaron la vía gubernativa.

En concordancia con lo anterior, propuso las siguientes excepciones:

- *“Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde”*, por cuanto la acción de reparación directa no procede contra actos administrativos, pues este caso se dio como resultado de un proceso administrativo de carácter policivo que culminó con la expedición de unos actos administrativos que impusieron una decisión consistente en el sellamiento del establecimiento, actos que solo son enjuiciables a través de las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.
- *“Caducidad de la acción”*. Señaló el demandado que teniendo en cuenta que la Resolución No. 131 de 27 de mayo de 2000, que declaró que la Estación de Servicio Terpel – Sucre constituía una fuente de peligro inminente, fue confirmada por Resolución No. 164 de 23 de junio de 2000 y, que las acciones procedentes eran las de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, las cuales consagran un término de caducidad de 4 meses, al momento de presentación de la demanda -26 de julio de 2002- ya había operado dicho fenómeno³.

³ Folios 30 a 43 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

1.3.- Vencido el período probatorio, dispuesto en providencia proferida el 19 de febrero de 2004⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 4 de mayo de 2006⁵ dio traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

En sus alegatos, la parte demandante manifestó que el daño se configuró en el presente caso en la imposibilidad de seguir desarrollando la actividad comercial de la Estación de Servicio – Terpel – Sucre como consecuencia de la operación administrativa de sellamiento definitivo llevada a cabo por la Alcaldía de la Localidad Tercera Santa Fe, en una claro rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas para sus propietarios.

Alegó, asimismo, que en el sub lite no se estaba atacando la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se ordenó el cierre definitivo de la Estación de Servicio – Terpel – Sucre, ni la responsabilidad de la administración por expropiación u ocupación temporal, sino que se estaba frente a una operación administrativa que generó el rompimiento del principio de igualdad en las cargas públicas que todos los administrados deben soportar⁶.

En esta oportunidad, el Distrito Capital de Bogotá reiteró los argumentos aducidos en la contestación de la demanda y afirmó que no era procedente que los demandantes iniciaran la acción de reparación directa, toda vez que contaban con la oportunidad para obtener el pago de sus reclamaciones a través del proceso que expropiación sobre el inmueble de su propiedad⁷.

En su concepto, el Procurador Delegado solicitó que el fallador de primera instancia se inhibiera de proferir una decisión de fondo en el presente asunto, toda vez que, en consideración a la existencia de las resoluciones Nos. 131 AJ de 27 de mayo de 2000 y su confirmatoria 164 AJ de 23 de junio de la misma

⁴ Folios 275 a 276 del cuaderno principal.

⁵ Folio 332 del cuaderno principal.

⁶ Folios 361 a 375 del cuaderno principal.

⁷ Folios 333 a 348 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

anualidad, los demandantes debieron interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual se encuentra dirigida a cuestionar la legalidad de los actos administrativos, restablecer los derechos vulnerados e igualmente a exigir la reparación de los daños que con su expedición se hubieran causado.

Por otra parte, precisó que el interés particular debía ceder ante el interés general, razón por la que el Instituto de Desarrollo Urbano "IDU" realizó las gestiones pertinentes para la enajenación voluntaria del inmueble, la cual al no ser aceptada, llevó a que el Juzgado 18 Civil del Circuito ordenara la expropiación judicial respecto del predio donde se ubicaba la estación de servicio, por la que -a su juicio- resultaba extraño que los actores persiguieran un doble pago por los mismos hechos⁸.

Por auto de 23 de abril de 2009⁹, el Tribunal *a quo* aceptó la cesión de derechos litigiosos de los actores a Juan Pablo, Magaly y José Manuel Parra Chiquiza.

1.4.- LA SENTENCIA APELADA.

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, profirió sentencia el 11 de junio de 2009, oportunidad en la cual declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada, probada de oficio la falta de legitimación en la causa por activa respecto de la señora Magaly Celmira Chiquiza de Parra y negó las pretensiones de la demanda.

En cuanto a la falta de legitimación en la causa por activa, la cual declaró probada de manera oficiosa, señaló que la señora Magaly Celmira Chiquiza figuraba como propietaria del inmueble en el que se asentó la estación de

⁸ Folios 377 a 383 del cuaderno principal.

⁹ Folios 414 a 415 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

servicio, según original del certificado de libertad y tradición, pero no como dueña del establecimiento comercial, sin que las pretensiones de la demanda se hubieran dirigido a la reparación de daños estructurales causados a dicho inmueble, puesto que se dirigen únicamente al detrimento patrimonial por los ingresos dejados de percibir por el propietario de la estación de servicio.

De otra parte, en lo atinente a la excepción propuesta por la entidad demandada consistente en *“Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde”*, explicó el Tribunal *a quo* que en el presente caso no se estaba cuestionando la legalidad de los actos administrativos que ordenaron el cierre definitivo de la Estación de Servicio – Terpel – Sucre, sino el efecto dañino y desigual de esa medida, razón por la cual, señaló que la acción procedente era la de reparación directa.

Consideró, igualmente, que no obstante lo anterior, la parte actora no demostró el primer elemento configurativo de la responsabilidad del Estado consistente en la existencia de un daño cierto y concreto, en consideración a que las pruebas que obraban en el expediente, entre ellas, el dictamen pericial, no dieron cuenta de las utilidades que producía la estación de servicio Terpel – Sucre y en consecuencia, del detrimento patrimonial sufrido por sus propietarios.

Para el Tribunal las cuentas de cobro de transporte, bodegaje y almacenamiento provenientes de la Empresa All Service Depot, con las cuales la parte actora pretendía demostrar el daño emergente padecido, no tenían valor probatorio, toda vez que no fueron aportadas al proceso en documento original, sino en una impresión a color en la que se aprecia la firma escaneada de su gerente, lo cual no resulta suficiente para demostrar su autenticidad y autoría, puesto que, al tratarse de un documento electrónico, la firma y su comprobación debían cumplir con los requisitos de certificación de esta clase de documentos.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Para el *a quo*, finalmente, el daño a partir del cual se estructuró la responsabilidad en cabeza del Distrito Capital de Bogotá, no genera como consecuencia necesaria la instalación de un nuevo establecimiento de comercio con las mismas características, puesto que no se acreditó en el proceso que, de no haberse dado el cierre, su propietario hubiera continuado con el establecimiento, ni por cuánto tiempo¹⁰.

1.5.- EL RECURSO Y EL TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante formuló recurso de apelación, el cual fue concedido mediante providencia del 23 de julio de 2009¹¹ y admitido por esta Corporación por auto del 16 de octubre del mismo año¹².

El disenso de la parte demandante frente al fallo consistió en que, contrario a lo expuesto por el *a quo*, la señora Magaly Chiquiza de Parra sí estaba legitimada en la causa por activa en el presente asunto, pues al verificar la escritura pública No. 9695 de 29 de noviembre de 1974, se aprecia que los señores José de la Cruz Parra y Magaly Celmira Chiquiza de Parra adquirieron un lote de terreno en una proporción del 50% para cada uno, para desarrollar la actividad de distribución de combustibles, lo cual efectivamente hicieron hasta la fecha en que la alcaldía decidió clausurar la estación del servicio.

En la sustentación señalaron los recurrentes que en el presente caso sí existía certeza del daño antijurídico sufrido por los demandantes, pues –a su juicio– los elementos probatorios demostraban que la acción lesiva del Distrito Capital de Bogotá los privó de ejercer una actividad rentable de comercio y les ocasionó con ello un detrimento patrimonial.

En este sentido manifestaron que las cuentas de cobro de bodegaje y almacenamiento daban cuenta de los gastos que efectivamente fueron

¹⁰ Folios 417 a 430 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹¹ Folio 475 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹² Folio 448 del cuaderno del Consejo de Estado.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

sufragados por ellos, sin que se pudiera desconocer su existencia con fundamento en que dichas pruebas no cumplían los requisitos de los documentos electrónicos, por cuanto este no es el único medio probatorio que respaldaba dichos gastos, dado que en la diligencia de sellamiento se manifestó que se generarían costos por el traslado de los bienes y enseres. En consecuencia, afirmaron que estos documentos debían presumirse auténticos y ser apreciarlos por el *a quo* sin necesidad de cumplir ninguna formalidad, en virtud de lo previsto en el numeral 2 del artículo 277 del C de P. C.

Por último, indicaron que en el proceso obraban las pruebas que les permitía estimar el valor de instalación de una estación de servicio con similares características a la que poseían, entre ellas, el dictamen pericial rendido en el proceso, el cual tuvo como sustento el presupuesto de obras civiles, eléctricas y mecánicas necesarias para su construcción, presentado por la CIA M.I.L. MASA INGENIEROS Ltda¹³.

Posteriormente, mediante providencia de 30 de octubre de 2009¹⁴ se dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

La parte demandante se limitó a manifestar que sean valoradas con detenimiento las pruebas obrantes en el plenario, en consideración a que fue lo que precisamente omitió el juez de primera instancia¹⁵.

En sus alegatos, la entidad demandada reiteró en su totalidad los argumentos aducidos en sus intervenciones de primera instancia¹⁶.

En su concepto, el Ministerio público solicitó que se revocara la decisión denegatoria y en su lugar se profiriera un fallo inhibitorio por indebida escogencia de la acción.

¹³ Folios 439 a 446 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁴ Folio 450 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁵ Folio 483 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁶ Folios 452 a 467 del cuaderno del Consejo de Estado.



Estimó que, contrario a lo que planteó la demanda y al análisis que efectuó el *a quo*, no era válido intentar una indemnización de perjuicios a través de la acción de reparación directa bajo el régimen de daño especial, toda vez que resultaba claro, de acuerdo con los antecedentes expuestos por la parte demandante y conforme a los medios de prueba allegados al proceso, que el supuesto daño tendría como causa la decisión contenida en los actos administrativos que resultó contraria a los intereses de la parte actora.

Para el Procurador Delegado, contra la Resolución AJ 131 de mayo de 2000 se interpuso recurso en vía gubernativa, lo que lleva a señalar que dicho acto administrativo sí fue cuestionado ante la autoridad que lo expidió y que, por ello, la vía procesal era la de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los 4 meses siguientes, sin que pudiera ser admisible que, vencido el término para incoarla, el actor escogiera una acción diferente¹⁷.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el presente asunto sometido a su conocimiento.

II. CONSIDERACIONES

2.1.- LA COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.

2.1.1. La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el 11 de junio de 2009, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, pues la mayor pretensión que se estimó en la demanda supera los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales

¹⁷ Folios 469 a 490 del cuaderno del Consejo de Estado.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

vigentes exigidos para la fecha de interposición del recurso (Ley 954 de 2005)¹⁸.

2.1.2.- PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA EJERCIDA.

En el *sub judice*, la entidad demandada insistió en la configuración de la excepción de “*Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde*”, postura compartida por el Ministerio Público en el trámite de las dos instancias, en el que solicitó que se revocara la sentencia proferida en primera instancia y en su lugar se profiriera una inhibitoria, por estimar que la demanda es inepta por indebida escogencia de la acción, dado que los actores impetraron una acción de reparación directa cuando debieron interponer la de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este contexto y con el fin de establecer si la acción ejercida por la parte actora era la indicada o si por el contrario se presentó una indebida escogencia de la misma, se estudiarán, los eventos de la procedencia de las acciones de reparación directa y de nulidad y restablecimiento del derecho y con base en ese estudio se procederán a verificar los hechos y las pretensiones de la demanda, toda vez que es a partir de los mismos que debe determinarse la acción procedente para la reclamación de los perjuicios.

En punto a la procedencia de estas acciones, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que:

“Para dotar de eficacia al derecho de acción, el legislador ha consagrado diferentes tipos de acciones que podrán ser impetradas ante la jurisdicción por los interesados en impulsar un litigio, sin que esto signifique que su escogencia queda al arbitrio del actor sino que dependerá de los fines, móviles y motivos que lleven a su ejercicio, los cuales deben coincidir con aquellos que permite la acción.”

¹⁸ La cuantía del proceso supera la exigida para que esta Corporación pueda conocer en segunda instancia respecto de un proceso de reparación directa, de conformidad con la Ley 954 de 2005, esto es 500 S.M.L.M.V., que equivalían a \$154'500.000 teniendo en cuenta que la demanda se presentó en el año 2002 y el salario mínimo para ese año se fijó en la suma de \$309.000; por perjuicios materiales en la demanda se solicitó la suma de \$1.224'800.000.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

El Código Contencioso Administrativo consagra como indemnizatorias tanto las acciones de reparación directa (art. 86), como las de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85), aunque cada una con unos fines, móviles y motivos diferentes, en la medida en que la actuación generadora del daño cuya reparación se demanda es en la primera la acción, omisión, operación administrativa u ocupación de inmueble, mientras que en la segunda el daño proviene directamente del acto administrativo, siendo necesario solicitar la nulidad del mismo.

En relación con la procedencia de las mencionadas acciones esta Sala ha señalado:

*'Con la acción de reparación directa en los términos del artículo 86 del C. C. Administrativo se busca la declaratoria de responsabilidad del Estado, cuando con un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o cualquier otra causa se ocasione un daño antijurídico que se le pueda imputar y, por ende, tiene el deber jurídico de indemnizar. **Jurisprudencialmente se ha establecido, además, como la acción idónea para demandar la indemnización por el daño causado por el acto legal, cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas.***

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, es procedente cuando el daño proviene del acto administrativo ilegal y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, que siempre que exista un acto administrativo con el cual se afirma haber causado un perjuicio, y del cual se acusa su ilegalidad, ésta será la acción correcta¹⁹.

*Es claro que el legislador estableció las acciones que son procedentes para reclamar ante la justicia el resarcimiento del daño antijurídico causado como consecuencia del comportamiento o la actividad del Estado. Cuando dicho comportamiento se materializa en acto administrativo ilegal será necesario acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y cuando se concreta en una operación, hecho u omisión o **en un acto legal que altera el principio de igualdad de las cargas públicas, será la acción de reparación directa la idónea para reclamar la indemnización de los perjuicios causados**²⁰. (Se destaca).*

En el caso concreto, los demandantes solicitaron que se declarara patrimonialmente responsable al Distrito Capital de Bogotá por los perjuicios materiales e inmateriales a ellos causados con ocasión de las obras realizadas en los alrededores del establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel – Sucre, situado en la calle 14 No. 8-82 de Bogotá, así como por su declaración y cierre definitivo.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Auto del 19 de julio de 2007. Expediente. 2006015080 (33628)

²⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2011. Exp. 19846. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Manifestaron que no se estaban atacando la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se ordenó el cierre definitivo de la Estación de Servicio – Terpel – Sucre, ni la responsabilidad de la administración por expropiación u ocupación temporal, sino que se estaba frente a una operación administrativa que generó el rompimiento del principio de igualdad en las cargas públicas que todos los administrados deben soportar²¹.

Al respecto, lo primero que debe precisar la Sala es que si bien en las pretensiones de la demanda se indicó que el daño fue generado también por las obras realizadas alrededor de la Estación de Servicio - Terpel Sucre, en los hechos de la demanda se dijo que las mismas fueron efectuadas por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, entidad creada mediante Acuerdo 19 de 1972, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que no fue demandada dentro de la presente acción, razón por la que la Sala centrará el estudio del presente caso a la decisión de cierre definitivo del aludido establecimiento de comercio adoptada por el Distrito Capital de Bogotá - Alcaldía Local de Santa Fe, entidad contra la que se dirigió exclusivamente la demanda.

Importa señalar, igualmente, que aunque obran en el expediente los medios probatorios que permiten verificar que sobre el inmueble donde se asentaba la Estación de Servicio Terpel Sucre se decretó una expropiación por vía judicial²², la misma, además de que se promovió a iniciativa de otra persona jurídica distinta de la demanda, esto es, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, no incluyó indemnización alguna por el establecimiento comercial, circunstancia que permite descartar en el presente caso la configuración de una cosa juzgada por este concepto y aceptar que a través de la presente

²¹ Folios 361 a 375 del cuaderno principal.

²² A folio 350 a 360 del cuaderno principal, obran los documentos remitidos por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- respecto del proceso de expropiación que se adelantó al inmueble de propiedad de los demandantes situado en la calle 14 No. 8-82 de Bogotá, el cual fue requerido con destino al Proyecto Parque Tercer Milenio comprendido dentro del Programa de Renovación Urbana adoptado por el Decreto 880 de 19 de octubre de 1998.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

acción se reclamen los perjuicios producidos como consecuencia del cierre definitivo ordenando por el Distrito Capital de Bogotá en desarrollo de un proceso administrativo de carácter policivo.

Ahora bien, observa la Sala que los actores señalaron en la demanda que la Alcaldía de la Localidad Tercera Santa Fe expidió la Resolución No. 131 AJ de 2000, mediante la cual declaró que la Estación de Servicio Terpel Sucre constituía una fuente de peligro inminente para la ciudadanía, y, como consecuencia de ello, ordenó su cierre definitivo, decisión que fue confirmada en su totalidad por Resolución No. 164 AJ del mismo año, por lo que, a primera vista, parecería que el origen del daño antijurídico cuya reparación se pretende habría tenido lugar con la expedición de los actos administrativos mencionados, sin embargo, para la Sala es claro que el daño alegado deviene de los perjuicios generados como consecuencia de la imposibilidad de seguir desarrollando la actividad comercial de la estación de servicio, circunstancia que para los actores constituyó la imposición de un sacrificio mayor que rompió la igualdad frente a las cargas públicas, cuyo resarcimiento es posible reclamarlo mediante el ejercicio de la acción de reparación directa.

De conformidad con lo anterior, la Sala considera que para efectos de la indemnización solicitada por los actores en la demanda, la acción escogida es la procedente, con fundamento en que en realidad no se cuestiona la legalidad de unos actos administrativos que ordenaron el cierre definitivo de un establecimiento de comercio, como pretende hacerlo ver la parte demandada y el Ministerio Público, sino que se indemnicen los perjuicios materiales e inmateriales que con tal proceder se causaron a sus propietarios, razones que en este punto llevan a confirmar la decisión adoptada por el *a quo* en la sentencia de primera instancia.

2.3.- EJERCICIO OPORTUNO DE LA ACCIÓN.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Una vez establecido que la parte actora seleccionó la vía procesal adecuada para lograr la prosperidad de sus pretensiones indemnizatorias, procede la Sala a analizar si la misma se interpuso dentro de la oportunidad legal prevista para tal fin.

Al tenor de lo previsto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984²³, la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble por causa de trabajos públicos.

En el presente asunto, advierte la Sala que ésta se interpuso dentro de los dos (2) años que establece el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., toda vez que la responsabilidad administrativa que se demandó se originó en los perjuicios sufridos por los demandantes derivados del cierre del establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel – Sucre sucedido el 26 de julio de 2000, cuando se efectuó la diligencia de sellamiento efectuada por la Alcaldía Local de Santa Fe²⁴ y, comoquiera que la demanda se interpuso el 26 de julio de 2002, se impone concluir que se interpuso oportunamente.

2.4.- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Debe la Sala estudiar la calidad con la cual la señora Magaly Celmira Chiquiza de Parra concurrió al proceso, toda vez que en la sentencia de primera instancia se consideró que no estaba debidamente acreditada su legitimación en la causa, puesto que figuraba como propietaria del inmueble ubicado en la

²³ Normatividad aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: “*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.*”

²⁴ Folios 104 a 107 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

carrera 14 No. 8-82 de Bogotá D.C., según original del certificado de libertad y tradición, pero no como dueña del establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel - Sucre.

En el recurso de alzada los recurrentes manifestaron que la señora Chiquiza de Parra si estaba legitimada en la causa por activa en el presente asunto, pues al verificar la escritura pública No. 9695 de 29 de noviembre de 1974, se aprecia que los señores José de la Cruz Parra y Magaly Celmira Chiquiza de Parra adquirieron un lote de terreno en una proporción del 50% para cada uno, para desarrollar la actividad comercial de distribución de combustibles.

En relación con la prueba de la propiedad de establecimientos de comercio, debe decirse que esta Sección²⁵ ha sostenido que el certificado de cámara de comercio sobre su titularidad, si bien constituye un documento idóneo para acreditar tal circunstancia, no es la única prueba con la que se puede demostrar, toda vez que en el sistema probatorio colombiano se acogió el sistema de libre apreciación de la prueba.

Precisado lo anterior y una vez revisado el expediente, encuentra la Sala que no está demostrado en el proceso que la señora Magaly Celmira Chiquiza de Parra era la propietaria del establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel - Sucre, asentado en el inmueble ubicado en la carrera 14 No. 8-82 de Bogotá D.C., tal como lo consideró el Tribunal *a quo* en la sentencia de primera instancia.

En efecto, obran en el proceso las escrituras públicas Nos. 6313 de 30 de agosto de 1974²⁶ y 9695 de 29 de noviembre de la misma anualidad²⁷, a través de las cuales la Compañía ESSO Colombia S.A. transfirió a los señores José

²⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08870-01(18536); C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁶ Folios 160 a 169 del cuaderno principal.

²⁷ Folios 172 a 177 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

de la Cruz Parra y Magaly Celmira Chiquiza de Parra la posesión que tenía sobre un inmueble ubicado en la carrera 14 No. 8-82 de Bogotá.

En el primero de los mencionados documentos se dejó expresa constancia de que *“se trata exclusivamente de la enajenación de un inmueble y en manera alguna del traspaso o cesión de un establecimiento de comercio, cualquiera haya sido la destinación que la ESSO le haya dado al inmueble o cualquiera sea el destino que le dé el comprador”* y, a través del segundo, se aclaró que el inmueble objeto de venta comprendía un globo de terreno junto con sus edificaciones y las mejoras en él existentes, con lo que quedó indemne la anterior precisión respecto a que la venta no comprendía ningún establecimiento comercial.

A lo anterior debe agregarse, que en ninguno de los documentos remitidos por la Cámara de Comercio de Bogotá, se hizo mención a la propiedad de la señora Chiquiza de Parra sobre el aludido establecimiento de comercio²⁸.

Sobre este aspecto obra el registro mercantil No. 0008345 de 23 de marzo de 1972²⁹, en el que aparecía inscrito el señor José de la Cruz Parra como propietario de la Estación de Servicio Esso No. 13 Sucre. Se allegaron las respectivas renovaciones³⁰ y la cancelación de la matrícula, la cual se hizo efectiva el 9 de enero de 2001³¹.

A través de la certificación de 12 de noviembre de 2004, EXXONMOVIL de Colombia informó que en la carrera 14 No. 8 - 82 de Bogotá funcionaba una estación de servicio denominada ESSO No. 13 - Sucre, la cual estaba en funcionamiento desde 1946 y que desde el 30 de marzo de 1973 el señor José de la Cruz Parra González tenía registrado a su nombre el establecimiento de

²⁸ Folios 16 a 156 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁹ Folio 85 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁰ Folios 87 a 144 del cuaderno de pruebas No. 2.

³¹ Folio 152 del cuaderno de pruebas No. 2.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

comercio en mención³².

Ahora bien, aun cuando el señor Jaime Saavedra³³ afirmó en su declaración que *“entre esos predios se encontraba la bomba de gasolina del señor José de la Cruz Parra, su esposa e hijos”*, dicha aseveración no es suficiente para tener por acreditada la propiedad de la señora Magaly Celmira Chiquiza de Parra respecto del establecimiento de comercio denominado Estación de Servicio Terpel – Sucre, pues además de que no encontró respaldo en otro medio de prueba, es contradicha por la declaración del señor José Manuel Parra³⁴, hijo de los demandantes, quien de manera tajante afirmó que *“la estación durante toda su historia perteneció a José de la Cruz Parra, esto es, por más de 40 años”*.

Así las cosas, las pruebas antes referidas, no permiten tener por acreditada la titularidad del establecimiento comercial denominado Estación de Servicio Terpel – Sucre en cabeza de la señora Magaly Celmira Chiquiza de Parra y, en consecuencia su legitimación en la causa para acudir como demandante en el presente proceso, circunstancia que también impone en este punto la confirmación de la sentencia apelada.

2.5.- LO PROBADO EN EL PROCESO.

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, recaudado oportunamente y con el lleno de los requisitos legales, se tiene debidamente acreditado que:

❖ Los señores José de la Cruz Parra González y Magaly Celmira Chiquiza de Parra adquirieron el inmueble ubicado en la carrera 14 No. 8-82 de Bogotá D.C.³⁵, sobre el cual se asentó el establecimiento de comercio Estación de

³² Folio 157 del cuaderno de pruebas No. 2.

³³ Folios 172 a 175 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁴ Folios 178 reverso a 181 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁵ El inmueble ubicado en la carrera 8-82 de Bogotá D.C fue adquirido por los señores José de la Cruz



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Servicio Terpel – Sucre, inscrito a nombre del primero de los mencionados, destinado al abastecimiento de combustible, ACPM y sus anexos³⁶.

❖ Con fundamento en las denuncias formuladas por la comunidad del sector conocido como la “Calle del Cartucho”³⁷, referidas a que los indigentes podían incinerar la Estación de Servicio Terpel – Sucre para impedir la ejecución del Programa de Renovación Urbana adoptado por el Decreto No. 880 de 1998 y los conceptos emitidos por la curaduría urbana No. 1 de Bogotá³⁸ y el Cuerpo de Bomberos del Distrito³⁹, la Alcaldía Local de Santa Fe expidió la Resolución No. 131 A.J. de fecha 27 de mayo de 2000⁴⁰, mediante la cual resolvió declarar que la mencionada estación de servicio constituía una fuente de peligro inminente para la ciudadanía y, en consecuencia, ordenó el cierre definitivo de sus instalaciones.

❖ Una vez interpuestos los recursos de reposición y en subsidio apelación en contra de la resolución atrás referida⁴¹, mediante la Resolución No. 164 A.J. de fecha 23 de junio de 2000⁴², la Alcaldía Local de Santa Fe decidió mantener vigente el cierre del establecimiento de comercio.

❖ A la decisión contenida en los anteriores actos administrativos se les dio cumplimiento a través de la diligencia de sellamiento definitivo efectuada por el Alcalde Local de Santa Fe el día 26 de julio de 2000⁴³.

Parra González y Magaly Celmira Chiquiza de Parra, mediante escritura pública No. 6613 de 30 de agosto de 1974 (fls. 160 a 169 del cuaderno principal), complementada por escritura pública No. 9695 de 29 de noviembre de la misma anualidad (folios 172 a 176 ibídem).

³⁶ A folio 18 del cuaderno de pruebas No. 2, obra el registro mercantil del establecimiento comercial denominado Estación de Servicio Esso Sucre No. 13, matriculado bajo el número 00008346 de 23 de marzo de 1972, el cual se denominaría posteriormente Estación de Servicio Terpel Sucre No. 13 (folio 33 ibídem). A folio 85 ibídem, obra el registro mercantil No. 0008345 de 23 de marzo de 1972, en el que aparecía inscrito el señor José de la Cruz Parra como propietario de la Estación de Servicio Esso Sucre No. 13.

³⁷ Folio 58 del cuaderno principal.

³⁸ Folio 62 del cuaderno principal.

³⁹ Folia 60 a 61 del cuaderno principal.

⁴⁰ Folia 60 a 61 del cuaderno principal.

⁴¹ A folio 77 del cuaderno principal, obra el recurso de reposición y apelación interpuesto por el señor José Cornelio Hernández, administrador de la Estación de Servicio Terpel – Sucre.

⁴² Folia 95 a 99 del cuaderno principal.

⁴³ Folia 104 a 107 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

2.4.- DE LA RESPONSABILIDAD DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ EN EL CASO CONCRETO.

En el presente caso, de conformidad con el material probatorio allegado al proceso se encuentra acreditado el daño sufrido por el señor José de la Cruz Parra González, consistente en la imposibilidad de continuar explotando económicamente el establecimiento de comercio de su propiedad a causa de la orden de cierre definitivo adoptada por la Alcaldía Local de Santa Fe, por lo que abordará la Sala el análisis de imputación correspondiente, con el fin de determinar si en el presente asunto dicho daño le puede ser atribuido a la entidad demandada y, por lo tanto, si es deber jurídico de ésta resarcir los perjuicios que del mismo se derivan.

Previamente al análisis de los supuestos de responsabilidad aplicables al caso concreto, en relación con la **imputación jurídica** del daño, debe decirse que, al no existir consagración constitucional de ningún régimen de responsabilidad en especial, corresponde al juez encontrar los fundamentos jurídicos de sus fallos, razón por la cual los títulos de imputación hacen parte de los elementos argumentativos de la motivación de la sentencia.

Esta Sección del Consejo de Estado ha establecido que el Estado debe responder patrimonialmente a pesar de la legalidad de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando al obrar de tal modo, en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al particular un daño especial, anormal, considerable superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los particulares la existencia del Estado⁴⁴.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Con fundamento en lo anterior, se tiene entonces que la lesión antijurídica, traducida en la limitación a los derechos de propiedad de los particulares, deviene imputable a la Administración pública, comoquiera que en ejercicio de una actividad legítima y lícita del Estado se irroga un daño especial y anormal que, se itera, desborda la igualdad frente a las cargas públicas.

Bajo dicho razonamiento, al resolver un caso en el cual se pretendía obtener la declaratoria de responsabilidad del Estado como consecuencia de la imposición de la limitación a la propiedad de los demandantes por la declaratoria de patrimonio arquitectónico, la Sala que integra esta Sección del Consejo de Estado, precisó, en su oportunidad, lo siguiente:

“En el caso sub examine, la acción fue interpuesta en razón del rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues, según lo afirmado en la demanda, a la demandante le fue impuesta una carga adicional a las que comúnmente tienen todos los administrados, cual es que su bien, como se afirmó en la demanda, haya sido declarado patrimonio arquitectónico, limitándole de ésta forma su derecho de dominio al no poder disponer de él libremente, por cuanto tiene la obligación de conservar su estructura en pro del beneficio histórico - cultural de una ciudad como lo es Popayán.

En consecuencia, teniendo en cuenta los razonamientos ya expuestos, la Sala llega a la conclusión de que la acción interpuesta por la señora XXXX es la procedente en estos casos, más aún si se tiene en cuenta que no se está contravirtiendo la legalidad de ninguna decisión de la Administración, sino la causación de unos perjuicios derivados de un acto administrativo legal, como lo sostiene la misma demanda, que en su criterio, está integrado por un certificado de urbanismo y un acuerdo municipal”⁴⁵.

Ahora bien, respecto del daño especial como título objetivo de imputación en casos similares al presente, *mutatis mutandis*, la Sala ha discurrido así⁴⁶:

“En otras oportunidades la Sala ha estudiado el régimen de responsabilidad aplicable a los casos en que se reclama la indemnización por los perjuicios causados con el ejercicio de una actividad lícita de la Administración bajo el denominado régimen por daño especial. Sobre este asunto la jurisprudencia ha señalado:

“(…)

⁴⁴ Consejo de Estado, Sentencia de 28 de octubre de 1976, Exp. 1482.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de abril de 2006, Exp. 16.079, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2009, Exp. 16980, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

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

“Surge pues, de la esquemática exposición hecha, que la pretensión indemnizatoria por daño especial, excluye cualquier otra pretensión con idéntico fin, propuesta con base en la ilegalidad del acto o de la operación o el hecho administrativo, la falla o falta del servicio y la derivada de la arbitrariedad administrativa o “vías de hecho”⁴⁷.

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”.

En ese orden de ideas, 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.

En el caso *sub examine*, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, se tiene acreditado que la Alcaldía Local de Santa Fe expidió la Resolución No. 131 AJ de 27 de mayo de 2000, por medio de la cual ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio denominado Estación de Servicio Terpel – Sucre, con fundamento en la protección de orden público y la prevalencia del interés general.

Los argumentos que sirvieron de fundamento para dicha decisión fueron, en lo sustancial, los siguientes (se transcribe el texto tal cual aparece en el expediente):

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. 1482. Sentencia del 28 de octubre de 1976. M.P.: Jorge Valencia Arango. Las consideraciones expuestas en esa providencia fueron reiteradas por la Sala en



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

“Con ocasión de las constantes quejas de algunos vecinos del llamado sector de “El Cartucho”, entre las carreras 13 y 14 con calle 9ª de la ciudad existe una estación de gasolina cuyas sustancias pueden ser utilizadas por personas inescrupulosas como arma de retaliación ante el avance de los programas de redención social que en la zona se halla haciendo el Gobierno Distrital.

Para corroborar estas denuncias oficiamos al Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, la Curaduría Urbana No. 1 y a la comandancia Policial de la Gerencia del Espacio Público, con el propósito de obtener sus conceptos en torno a esta novedad investigada, encontrando que todos ellos fueron unánimes en opinar que efectivamente y sobre todo por los disturbios efectuados recientemente por la comunidad, existe la posibilidad de que la referida Estación de Servicio pueda ser tomada por los rebeldes y ser utilizados sus productos para desencadenar en un momento dado una conflagración.

No obstante lo anterior, la Alcaldía se trasladó al cuestionado lugar con miras a observar personalmente la situación que nos ocupa, una vez allí fuimos atendidos por el señor José Cornelio Hernández como administrador del citado establecimiento y quien, luego de enterado del objeto de nuestra visita, expreso que efectivamente en dos oportunidades los revoltosos del lugar le manifestaron su intención de tomar esas instalaciones como arma defensiva para oponerse a las intenciones gubernamentales que ya se conocen y, aun cuando el mismo expositor mencionó que la estación de servicio cuenta con los dispositivos de seguridad industrial para enfrentar las irregularidades explosivas que en determinado momento se puedan dar, ya sea por provocación ajena o por efectos de las leyes físicas que gobiernan el instalamento, considera el despacho que tales controles de prevención resultan insuficientes para resistir el delirio de una comunidad enfurecida que puede proceder a realizar sus planes demolidores y de perversidad con tal de lograr su permanencia en esas condiciones lamentables a las cuales han accedido por diferentes circunstancias, entre ellas la de desadaptación social y su natural arraigo a esos modelos de vida que estiman como propio dentro de los linderos de su hegemonía y sus particulares irradiaciones a otros lugares de la ciudad.

Ante esta realidad, corresponde a las autoridades de Policía velar por la prevalencia del interés general y la protección del orden público interno entendido éste en sus facetas de seguridad, salubridad, moralidad y hasta de ornato en el ámbito urbanístico, todo lo cual se traduce fundamentalmente en el derecho a la vida y a su calidad de desarrollo como expresiones inherentes al ser humano, de donde surge la necesidad inaplazable de cortar los elementos que puedan producir una alteración a estos valores.

Por lo expuesto la Alcaldía,

RESUELVE

Primero.- Declarar que la estación de servicio denominada “Terpel Sucre” ubicada entre las carreras 13 y 14 con calle 9 de esta ciudad, constituye una fuente de peligro inminente para la ciudadanía por los motivos que se han expresado.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior se ordena el cierre definitivo de dichas instalaciones procediendo a oficiarle para su efectividad tanto al Comando de la Tercera Estación de Policía como a la Defensoría del Espacio Público para que se sirvan proceder



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro
de conformidad, una vez se encuentre en firme esta decisión”.

Se tiene, establecido así mismo, que ante la interposición de los recursos de reposición y en subsidio apelación, la Alcaldía Local de Santa Fe procedió mediante Resolución No. 164 AJ de 23 de junio de 2000 a confirmar en su totalidad la decisión de cierre definitivo.

Así las cosas, la Sala encuentra que, de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, la entidad demandada es responsable por los hechos narrados en la demanda, toda vez que el cierre del establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel – Sucre de propiedad del señor José de la Cruz Parra González y la imposibilidad de continuar su explotación económica, obedecieron a una causa ajena a su funcionamiento, pues, en efecto, fue el interés de la parte demandada en la protección del orden público y la prevalencia del interés general lo que la llevó a adoptar la decisión comentada, por lo que se entiende que al demandante le fue impuesta una carga adicional a las que comúnmente tienen que soportar todos los administrados, limitándole de ésta forma su derecho de dominio al no poder disponer ni utilizarlo libremente, al igual que su derecho de ejercer la actividad comercial escogida.

El daño por cuya indemnización se demandó tuvo como causa directa una actuación legítima de la Administración, pero, a pesar de la legalidad de la misma, se observa que el demandante debió soportar una carga excepcional y un mayor sacrificio que se concretó en el cierre de su negocio, daño por virtud del cual se puede concluir que respecto del actor se rompió la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, debiéndose precisar que si bien se acepta, como lo sugirió el Distrito Capital de Bogotá, que el interés particular debe ceder frente a los intereses generales, lo cierto es que siempre que la Administración causa daños antijurídicos a los ciudadanos, aún en ejercicio de actividades legítimas y provechosas para la comunidad, debe reparar el perjuicio respectivo.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Con fundamento en todo lo anterior, la Sala revocará la sentencia apelada en cuanto negó las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, procederá a estudiar la indemnización de perjuicios de conformidad con el *petitum* de la demandas y de lo probado en el proceso.

3.- INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS.

3.1. PERJUICIOS MATERIALES.

3.1.1.- Daño emergente.

Por concepto de “daño emergente consolidado”, el actor solicitó la suma \$ 9’800.000, correspondiente al valor que tuvo que pagar por el trasteo de los bienes muebles que se encontraban al interior del establecimiento de comercio, así como por el almacenamiento o bodegaje de los mismos.

Para acreditar tales perjuicios, la parte actora allegó al plenario las cuentas de cobro correspondientes a “arrendamiento – bodegaje de bienes muebles” desde el 23 de agosto de 2000 y hasta el 31 de julio de 2002, las cuales fueron aportadas en varias impresiones con la firma escaneada del Gerente de la Empresa “All Service Depot”, pagándose por este concepto la suma de \$ 10’720.000.

En la sentencia de primera instancia, se negó el reconocimiento de este rubro, por cuanto a juicio del *a quo*, el simple escaneo de la firma manuscrita del gerente de la empresa de depósito, no bastaba para comprobar la autenticidad y autoría de estos documentos, puesto que al ser unos documentos electrónicos la firma digital y comprobación de la misma, debían cumplir con los requisitos de certificación y comprobación electrónica.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Ahora bien, en relación con estos documentos, estima la Sala que cuentan con plena eficacia probatoria y, por ende, serán valorados en este asunto, pues, al contrario de lo estimado por el *a quo*, no se trata de documentos electrónicos ni de la firma digital del representante legal de la Empresa “All Service Depot”.

En efecto, en el plenario obran 28 cuentas de cobro, allegadas con la firma escaneada del Representante Legal de la Empresa “All Service Depot”, circunstancia que por sí sola no les da el carácter de documentos electrónicos o firma digital, pues de conformidad con los dictados del artículo 2º de la Ley 527 de 1999, *“Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”*, para que puedan considerarse como tales se requiere que estén adheridos a un mensaje de datos o que tengan soporte material en algún tipo de dispositivo electrónico o magnético, características que no comparten los documentos impresos acompañados con la demanda.

No obstante lo anterior, considera la Sala que estas pruebas documentales no demuestran el pago de los rubros reclamados por este concepto, pues se trata de cuentas de cobro que, además de no estar respaldadas por una constancia que demuestre la efectividad de su pago, en el espacio destinado para la firma del cliente no aparece rúbrica alguna, razones que hacen improcedente que se acceda a su reconocimiento.

- Por concepto de “daño emergente futuro”, solicitó la parte actora la suma de \$ 1'215.000.000, correspondientes al “valor de instalación de una nueva estación de servicio” y “el inventario de combustible requerido para iniciar nuevamente el negocio”, no obstante, para que el perjuicio se considere existente, debe aparecer como la prolongación cierta y directa del estado de cosas producido por el daño infligido por la actividad dañina realizada por la autoridad pública, sin que en el proceso exista certidumbre o una cierta probabilidad objetiva acerca de si en un futuro el establecimiento comercial



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

estación de Servicio Terpel – Sucre iba a funcionar nuevamente, por lo que en estas condiciones tal pedimento no pasa del plano de las simples suposiciones o conjeturas, que hacen improcedente su reconocimiento.

En el caso de autos, no se demostró siquiera que el señor José de la Cruz Parra González, una vez producido el cierre definitivo del establecimiento de comercio, hubiera iniciado las gestiones necesarias para la instalación de una nueva estación de servicios, puesto que ello depende de un número considerable de variables, tales como la disposición de un nuevo sitio para su instalación, el suministro del combustible por parte de sus distribuidores y la obtención por parte de su propietario de los respectivos permisos para su funcionamiento, de lo cual no existe prueba en el expediente, a lo que debe agregarse que, tal como lo sostuvo el *a quo*, el daño a partir del cual se estructuró la responsabilidad del Estado no genera como consecuencia necesaria y obligada la instalación de un nuevo establecimiento de comercio con las mismas características.

3.1.2.- Lucro cesante.

Por este concepto se solicitó en la demanda la suma de \$ 1'582.200.000, correspondientes al “Inventario del combustible contenido en los tanques al momento del sellamiento de la estación de servicio”, las utilidades generadas por el establecimiento comercial” y “ el Good will de la estación de servicio”.

Debe advertir en primer lugar la Sala que la prueba pericial omitió pronunciarse acerca del primero de los mencionados ítems, no obstante lo cual, el mismo deberá negarse, por cuanto, sobre la preexistencia y cantidad del combustible al momento del cierre definitivo del establecimiento comercial, no existe prueba alguna, esto es, no obran en el proceso inventarios, contratos de suministro o facturas de compra del mencionado producto por parte de la Estación de Servicio Terpel – Sucre.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Respecto del good will del establecimiento comercial Estación de Servicio Terpel – Sucre, debe decir la Sala que dentro del proceso no obra material probatorio suficiente que demuestre que se presentó un agravio a su buen nombre como empresa y en consecuencia un detrimento económico, aunado a que la decisión de su cerramiento no se debió a una causa que obedeciera al desempeño del mismo, sino a una decisión fundamentada en la prevalencia del interés general, razón por lo que no hay lugar a reconocerlo y, en consecuencia, se negará esta pretensión.

En cuanto a los presuntos perjuicios materiales sufridos por el demandante con ocasión de la supuesta imposibilidad de explotar económicamente el establecimiento de comercio denominado “Terpel - Sucre”, obra en el cuaderno 3 un dictamen pericial rendido por un perito contador, respecto del cual advierte la Sala un alto grado de inconsistencia en cuanto a la carencia de fundamentos serios en los cuales sustenta sus conclusiones, razón por la cual dicho dictamen carece de eficacia probatoria para el análisis del presente caso.

En efecto, dentro de la facultad que le asiste al juez para valorar toda la comunidad probatoria recaudada de conformidad con las reglas de la sana crítica, puede prescindir de una experticia técnica rodeada de semejantes singularidades. Así se desprende de lo preceptuado por los artículos 237, numeral 6º y 241 —inciso 1º— del Código de Procedimiento Civil, a cuyo tenor:

“Artículo 237. Práctica de la prueba. En la práctica de la peritación se procederá así: (...)

“6. El dictamen debe ser claro, preciso y detallado; en él se explicarán los exámenes, experimentos e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones. (...)

“Artículo 241. Apreciación del dictamen. Al apreciar el dictamen se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y claridad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso”.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Sólo al juez, en consecuencia, corresponde apreciar cuál es la fuerza de convicción que debe reconocerle al dictamen, sin que esté obligado a aceptarlo cuando no reúna los requisitos legalmente exigidos para su validez y eficacia. Una sujeción absoluta, inopinada y acrítica respecto de la pericia convertiría al juez en un autómatas y a los peritos en verdaderos decisores de la causa.

Si bien en el dictamen pericial obrante en el proceso se señaló que las utilidades dejadas de percibir por el cierre del establecimiento comercial ascendían a la suma de \$ 383'764.694, lo cierto es que el mismo no otorga certeza sobre la causación de los mismos, pues se limitó a indicar que tales perjuicios equivalían a la referida suma de dinero, sin explicar los fundamentos que permitieron establecer esa conclusión y sin que se allegaran los respectivos soportes necesarios que produjeron esa afirmación.

A lo anterior debe agregarse que, en la experticia no se tuvieron en cuenta las condiciones comerciales del sector donde se encontraba ubicado el establecimiento de comercio, pues tal como lo afirmó el señor José Cornelio Hernández⁴⁸, *“el nivel comercial del sector se perdió por toda la indigencia y por los problemas que causan, antes de la primera toma empezaron todos los negocios a decaer”, “el nivel de ventas y utilidades decayó totalmente debido a esto, no solo por los indigentes sino por los atracadores que permanecen en la Caracas” y “el negocio hace quince años se deterioró”.*

Así las cosas, concluye la Sala que la experticia se limita a emitir su concepto sin explicar las razones que lo condujeron a ese resultado, pues no se allegaron los estudios y/o soportes a los cuales alude el dictamen. Así las cosas, para la Sala el dictamen no resulta en modo alguno suficiente y, por ello, carece de eficacia probatoria, pues no se hizo razonamiento alguno sobre los motivos que permitieron concluir sobre los eventuales perjuicios materiales

⁴⁸ A folios 78 a 83 del cuaderno principal, obra la declaración del señor José Cornelio Hernández, quien fungía para el momento de los hechos como administrador del Establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel – Sucre.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

que habría sufrido el demandante, cuestión que –se reitera–, revela a dicho dictamen como insuficiente en relación con los aspectos sobre los cuales debió versar.

En estas condiciones y dado que las conclusiones del dictamen no otorgan credibilidad a la Sala en relación con los perjuicios reclamados, deberá acudirse a la condena en abstracto⁴⁹ para que, en incidente posterior de liquidación de perjuicios, se proceda a establecer tal circunstancia.

Con el fin de determinar la suma que el Distrito Capital de Bogotá debe pagar a los demandantes, en el incidente de liquidación de perjuicios se fijará por peritos el valor de ese porcentaje. Los peritos establecerán:

1. El período a indemnizar, por un lapso de dos (2) años, el cual se considera razonable para que el señor José de la Cruz Parra González hubiere logrado reactivar sus actividades productivas⁵⁰.
2. Con base en ese tiempo, se determinará el valor que dejó de percibir por la imposibilidad de adelantar la actividad comercial a la cual se

⁴⁹ El artículo 172 del C. C. Administrativo dispone que: *"La condena al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en el artículo 178 de este código y 308 del de Procedimiento Civil"*.

⁵⁰ Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 14 de diciembre de 1998. Expediente 10.311. M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque. En aquella oportunidad se señaló:

"A pesar de que en el expediente obra prueba testimonial -Luis Hernando Bonilla C. (fls. 43-45 C.3) y Enrique Villarreal Q. (fls. 50-53 C.3)- demostrativa de que el HOTEL VAS no fue reconstruido con posterioridad a la ocurrencia del incendio el 18 de mayo de 1989, la Sala reconocerá perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante durante el término de un (1) año⁵⁰, el cual se considera fue el tiempo razonable para que sus propietarios realizaran las reparaciones locativas, si se tiene en cuenta que el mencionado incendio consumió el inmueble donde funcionaba el hotel así como la totalidad de sus muebles y enseres de dotación.

"Es decir, la situación dañina que es objeto de prolongación en el tiempo debe tener un límite racional que el juez aprecia y determina en cada caso concreto ya que "se trata, pues, de eventos en los cuales, a partir de una situación creada por el hecho dañino, se tiene que establecer hasta cuándo es admisible la prolongación de la situación. La lógica del juez colombiano en este aspecto es la de impedir que la víctima se quede impasible ante su daño. Se parte, pues, de un principio sano en el sentido de que no se avala la tragedia eterna y, por el contrario, se advierte a la víctima que su deber es reaccionar frente al hecho dañino y sobreponerse... Llegar, en efecto, a la posibilidad de que las consecuencias de la situación dañina se extiendan indefinidamente sería patrocinar la lógica de la desesperanza, de la tragedia eterna y de un aprovechamiento indebido". (Se resalta)



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

dedicaba, calculado con base en las formulas aplicadas reiteradamente por esta Sección del Consejo de Estado.

3. En el incidente se procederá a liquidar la respectiva indemnización con fundamento en el listado de facturas de compra venta que se le generaron al señor José de la Cruz Parra González por parte de la empresa Terpel, documentos con los cuales se deberá establecer el promedio de ventas mensuales efectuadas por la “Estación de servicio Terpel - Sucre”, un año antes de la ocurrencia de los hechos y que en definitiva den cuenta del monto dejado de percibir.
4. Todos los valores serán actualizados hasta la fecha en la cual quede en firme la providencia que apruebe la liquidación de perjuicios.
5. El mentado incidente deberá ser promovido por la parte actora dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto del Tribunal Administrativo *a quo* en donde se disponga el obediencia a lo dispuesto en esta providencia, según las previsiones contenidas en los artículos 172 del Código Contencioso Administrativo y 135 a 137 del Código de Procedimiento Civil.

3.2.- PERJUICIOS MORALES.

El demandante solicitó que se impusiera una condena por concepto de perjuicios morales, equivalente en pesos a (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, porque el hecho de la Administración le generó sentimientos de angustia y de perturbación psicológica, no empero, en este



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

caso aunque se acreditó que el cierre del establecimiento de comercio Estación de Servicio Terpel causó una serie de perjuicios materiales al actor, no se probó que ese hecho le hubiere producido un daño moral, pues no se aportó prueba alguna acerca de la angustia y la afección psicológica alegada por el demandante, circunstancia que no puede ser objeto de presunción por parte del Juez, razón por la cual la Sala negará el reconocimiento de este perjuicio.

5.- CESIÓN DE DERECHOS LITIGIOSOS.

En el curso de la primera instancia, la parte demandante cedió los derechos litigiosos a favor de los señores Juan Pablo, Magaly y José Manuel Parra Chiquiza, lo cual ocurrió con aquiescencia expresa de la parte demandada, aceptada por el Tribunal de Cundinamarca en providencia de 23 de abril de 2009⁵¹. En consecuencia, para todos los efectos, se tendrá en cuenta la sustitución procesal aludida.

6.- CONDENA EN COSTAS.

Comoquiera que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a su imposición.

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

FALLA

REVOCAR la sentencia de 11 de junio de 2009 proferida por el Tribunal

⁵¹ A folios 414 a 415 del cuaderno principal.



Actor: Magaly Celmira Chiquiza y otro

Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A y, en su lugar, se resuelve:

“PRIMERO.- DECLARAR al Distrito Capital de Bogotá administrativa y patrimonialmente responsable por los daños patrimoniales causados al señor José de la Cruz Parra González por razón del cierre del establecimiento comercial Estación de Servicio Terpel – Sucre, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR EN ABSTRACTO** al Distrito Capital de Bogotá, a pagar a los señores Juan Pablo Parra Chiquiza, Magaly Parra Chiquiza y José Manuel Parra Chiquiza, en calidad de cesionarios de los derechos litigiosos del señor José de la Cruz Parra González, a título de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, las sumas que resulten liquidadas como consecuencia del respectivo incidente, tomando como fundamento las bases expuestas en la parte considerativa de este proveído

TERCERO.- NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO.- Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

QUINTO.- Las condenas se cumplirán en los términos de los Arts. 176 a 178 del C.C.A.

SEXTO.- Sin costas (Art. 55 de la ley 446 de 1998.).

SÉPTIMO.- Una vez en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen”.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA