



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2003-02740(34122)**

**Actor: CARLOS ALFONSO OCHOA SOTO**

**Demandado: MUNICIPIO DE CALDAS**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. COPIAS SIMPLES-Valor probatorio. PODA DE ÁRBOLES-Falla del servicio por omisión en actividad complementaria de aseo. MUNICIPIO-Competencia en prestación de servicios públicos. LUCRO CESANTE-Se liquida con el salario mínimo cuando no se acredita el monto. LUCRO CESANTE PARA TRABAJADOR INDEPENDIENTE-No procede sumar al salario mínimo el 25% correspondiente a las prestaciones sociales.

La Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 8 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las pretensiones.

**SÍNTESIS DEL CASO**



2  
Expediente nº. 34.122  
Demandante: Carlos Alfonso Ochoa Soto  
Concede pretensiones

Carlos Alfonso Ochoa Soto sufrió lesiones por la caída de un árbol que amenazaba ruina ubicado en la plaza central del municipio de Caldas, Antioquia. Atribuye el daño a una falla del servicio.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

El 29 de julio de 2003, Carlos Alfonso Ochoa Soto, a través de apoderado judicial, formuló demanda de reparación directa contra el municipio de Caldas, Antioquia, para que se le declarara patrimonialmente responsable de las lesiones sufridas por la caída de un árbol del parque principal del municipio de Caldas. Solicitó el pago de 1.000 SMLMV por perjuicios morales y \$4'000.000 por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que el árbol amenazaba ruina porque su raíz estaba en proceso de descomposición. Adujo que el daño es imputable a una falla del servicio.

### II. Trámite procesal

El 5 de septiembre de 2003 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, el municipio de Caldas, al oponerse a las pretensiones, propuso la excepción de caso fortuito, pues no era previsible el desprendimiento del árbol. El 7 de octubre de 2005 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respetivamente. El Ministerio Público guardó silencio. La parte demandante reiteró lo expuesto. El municipio de Caldas señaló que la alcaldía obró con diligencia y cuidado, ya que realizó los cuidados necesarios al árbol que causó el accidente.

El 8 de marzo de 2007, el Tribunal Administrativo de Antioquia en la **sentencia** accedió a las pretensiones porque el desplome del árbol no fue un hecho imprevisto e inesperado, ya que el municipio no adoptó las medidas preventivas del caso.



3  
Expediente nº. 34.122  
Demandante: Carlos Alfonso Ochoa Soto  
Concede pretensiones

El municipio de Caldas interpuso **recurso de apelación** que fue concedido el 11 de abril de 2007 y admitido el 19 de julio siguiente. El recurrente esgrimió que no se acreditó el nexo de causalidad entre el accidente y la incapacidad aportada, pues el demandante sufría de artritis, según el registro individual de urgencias. El 19 de julio de 2007 se corrió traslado para alegar de conclusión en segunda instancia. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **CONSIDERACIONES**

### **I. Presupuestos procesales**

#### **Jurisdicción y competencia**

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con el artículo 129 del CCA, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998. Así mismo, esta Corporación es competente en razón de la cuantía, pues el valor de la pretensión mayor asciende a 332'000.000, suma que supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132 del CCA, modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, esto es, \$166'000.000 y, por ello, el proceso tiene vocación de doble instancia ante el Consejo de Estado<sup>1</sup>.

#### **Acción procedente**

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación

---

<sup>1</sup> Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2003, \$332.000, por 500.



estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo<sup>2</sup>, en este caso por una omisión imputable a la entidad demandada (art. 90 C.N. y art. 86 CCA).

### **Demanda en tiempo**

3. El término para formular pretensiones, en procesos de reparación directa, de conformidad con el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo es de 2 años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. La demanda se interpuso en tiempo -29 de julio de 2003- porque el hecho dañoso ocurrió el 4 de marzo de 2002.

### **Legitimación en la causa**

4. Carlos Alfonso Ochoa Soto es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, pues sufrió las lesiones que se imputan a la demandada. El municipio de Caldas, Antioquia está legitimado en la causa por pasiva, pues el árbol que causó el accidente estaba ubicado en el parque principal del municipio.

## **II. El problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si las lesiones sufridas por el demandante con la caída de un árbol son imputables al municipio de Caldas.

## **III. Análisis de la Sala**

5. Como la sentencia fue recurrida por la parte demandada, la Sala estudiará el asunto, de conformidad con el artículo 357 del CPC.

---

<sup>2</sup> Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3].



## Hechos probados

6. Las copias simples serán valoradas, porque la Sección Tercera de esta Corporación, en fallo de unificación<sup>3</sup>, consideró tenían mérito probatorio.

7. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1 El 4 de marzo de 2002, Carlos Alfonso Ochoa Soto ingresó al servicio de urgencias del Hospital San Vicente de Paúl ESE del municipio de Caldas con un trauma contuso en la pierna derecha, dolor y un edema ocasionado por la caída de un árbol ubicado en la plaza central del municipio de Caldas, según da cuenta copia simple de la historia clínica (f. 3 c. 1).

7.2 El 26 de marzo de 2002, el Instituto de Seguros Sociales-ISS diagnosticó a Carlos Alfonso Ochoa Soto un esguince de rodilla colateral medial y lo incapacitó por 6 días, según da cuenta copia simple de la historia clínica (f. 5 a 6 c. 1).

7.3. El 22 de abril, 8 de mayo, 13 de junio, 25 de julio de 2002, Carlos Alfonso Ochoa Soto acudió a consulta de ortopedia por el trauma que sufrió en la pierna derecha, porque continuaba con dolor y por inestabilidad de la extremidad, según da cuenta copia simple de la historia clínica (f. 6 a 8 c. 1).

7.4 El 2 de octubre de 2002, el centro médico de fracturas practicó a Carlos Alfonso Ochoa Soto una artroscopia en la rodilla derecha y el 18 de octubre siguiente Ochoa acudió a consulta y reportó un cincuenta por ciento de movilidad de la pierna, según da cuenta copia simple de la historia clínica (f. 9 a 13 c. 1).

7.5 El Instituto de Seguros Sociales-ISS incapacitó a Carlos Alfonso Ochoa Soto desde el 4 de marzo de 2002 hasta el 3 de diciembre de 2002, según da cuenta copia simple de los certificados de incapacidad (f. 16 a 27 c. 1).

---

<sup>3</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022 [fundamento jurídico 1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo lo respeta y acoge. Los argumentos de la inconformidad se encuentran consignados en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 26.984.



### **Las lesiones del demandante son imputables al municipio demandado por falla del servicio**

8. El daño antijurídico está demostrado puesto que el señor Carlos Alfonso Ochoa Soto sufrió una lesión en su pierna derecha producto de la caída de un árbol ubicado en el parque principal del municipio de Caldas [hechos probados 7.1 y 7.2]. Es claro que la violación al derecho a la integridad personal genera perjuicios que el demandante no estaba en la obligación de soportar.

9. En los eventos de daños causados por omisión de la administración, la Sala ha acudido a la falla del servicio como título de imputación, que obliga a comparar el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración con las circunstancias concretas del caso y si se determina que no obró adecuadamente, esto es, que no actuó como una administración diligente su omisión puede considerarse como causa del daño<sup>4</sup>.

Ahora bien, la falla de la administración, para que pueda considerarse como causa del daño y comprometa su responsabilidad, no puede ser cualquier tipo de falta, sino que debe ser de tal entidad que con fundamento en las circunstancias concretas en que debió prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda calificarse como anormalmente deficiente<sup>5</sup>.

De modo que, a la parte demandante, en los términos del artículo 177 del CPC, le corresponde demostrar la falla del servicio, esto es, la desatención o incumplimiento de los deberes normativos silviculturales y de arborización a cargo del municipio demandado.

10. Está demostrado que el demandante sufrió un esguince de rodilla colateral, por la caída de la rama de un árbol que lo incapacitó por nueve meses [hechos probados 7.2 y 7.5].

---

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, Rad. 11.764 [fundamento jurídico B].

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, Rad. 11.764 [fundamento jurídico B].



Juan Carlos Herrera Saldarriaga indicó que tuvo conocimiento del estado del árbol, porque entre sus funciones se encontraba la instalación de luces de navidad para el año 2001 y que los empleados que realizaron la labor advirtieron que el árbol tenía ramas quebradizas y requería un procedimiento técnico de recuperación (f. 69 a 70 c. 1). La sala da crédito a esta declaración porque no solo proviene de un funcionario de la Secretaría de Obras Públicas, quien tuvo conocimiento de los hechos por informe de otros empleados del municipio, sino porque es claro, responsivo y espontáneo.

Aunque obra certificación de un técnico adscrito a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas según la cual *“los trabajadores oficiales al servicio del municipio de Caldas, han realizado históricamente labores de mantenimiento y conservación en el parque principal de la localidad, consistente en podas de árboles y de arbustos. Dichas labores son realizadas periódicamente, inclusive durante los años 2001 y 2002”* (f. 55 c. 1), este documento no da cuenta de que el árbol que causó el daño hubiera recibido tratamiento especial de recuperación para corregir los problemas de estabilidad que le detectaron en diciembre de 2001, según la declaración del servidor municipal antes mencionado.

De modo que, los elementos de juicio que obran en el expediente permiten establecer que el árbol presentaba ramas quebradizas tres meses antes del accidente y que, por lo mismo, requería un tratamiento específico de recuperación.

El corte de césped y poda de árboles en las vías y áreas públicas son actividades complementarias del servicio público de aseo (numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1° de la Ley 689 de 2000). Asimismo, el municipio tiene la competencia de asegurar que estas actividades se presten a sus habitantes de manera eficiente, según lo previsto en el numeral 5.1 del artículo 5° de la citada Ley, bien las realice de manera directa o la lleve a cabo un prestador, asunto que no quedó establecido en el proceso.

En todo caso, las pruebas apuntan a establecer que el municipio de Caldas, Antioquia, omitió cumplir el deber legal de poda y recuperación de un árbol ubicado



en un espacio público de enorme concurrencia como lo es parque central del municipio. Como está acreditado que la caída de la rama fue la causa eficiente de la lesión sufrida por el demandante, el título de imputación es el de falla del servicio por omisión. En consecuencia, la sentencia apelada será confirmada.

11. El recurrente esgrimió que no se acreditó el nexo de causalidad entre el accidente y la incapacidad médica, pues el demandante sufría de artritis y que como no se encontraron fracturas la incapacidad no tuvo como causa la lesión sufrida por la caída del árbol.

En la historia clínica de Carlos Alfonso Ochoa Soto aparece consignado que tenía artritis (f. 3 c. 1), sin embargo, este documento también da cuenta de los tratamientos médicos y consultas atendidas por el dolor, inestabilidad y pérdida de movilidad en la pierna derecha [hecho probado 7.3], así como el procedimiento quirúrgico de artroscopia de la rodilla derecha [hecho probado 7.4] parte del cuerpo donde le cayó la rama del árbol. Este documento da cuenta que los tratamientos médicos recibidos por el demandante y los perjuicios que sufrió se produjeron con ocasión de la caída de la rama del árbol en su pierna derecha.

### Indemnización de perjuicios

12. La demanda solicitó el pago de 1.000 SMLMV para el demandante por **perjuicios morales**. El Tribunal reconoció 15 SMLMV. En la apelación la parte demandante solicitó que se negaran los perjuicios.

La Sección Tercera unificó sus criterios de indemnización y trazó unos parámetros de guía para la tasación del perjuicio moral en los eventos de lesiones, que quedó sujeta a la gravedad de la lesión reportada por la víctima, de conformidad con el siguiente cuadro<sup>6</sup>:

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE LESIONES					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
GRAVEDAD EN LA LESIÓN	Víctima directa y relaciones afectivas conyugales y paterno-	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva 4º de consanguinidad o civil	Relación afectivas no familiares- terceros damnificados

<sup>6</sup> El Magistrado Ponente no comparte el criterio jurisprudencial adoptado en las sentencias del 28 de agosto, Rad. 28.804 y 31.170 y las sentencias del 14 de septiembre de 2011, Rad. 19.031 y 38.222, sin embargo lo respeta y acoge. Los motivos de la disidencia están contenidos en la aclaración de voto a la sentencia del 15 de octubre de 2015, Rad. 34.952.



	filiales				
	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.	S.M.L.M.V.
Igual o superior al 50%	100	50	35	25	15
Igual o superior al 40% e inferior al 50%	80	40	28	20	12
Igual o superior al 30% e inferior al 40%	60	30	21	15	9
Igual o superior al 20% e inferior al 30%	40	20	14	10	6
Igual o superior al 10% e inferior al 20%	20	10	7	5	3
Igual o superior al 1% e inferior al 10%	10	5	3.5	2.5	1.5

Como la lesión sufrida por Carlos Alfonso Ochoa Soto no generó una incapacidad laboral definitiva, pues solo le produjo una incapacidad laboral temporal, el monto que se reconocerá por daño a la salud es de 10 smlmv.

13. La demanda solicitó el reconocimiento de \$4'000.000 por el tiempo que estuvo incapacitado a título de **lucro cesante**. La sentencia de primera instancia reconoció \$4'770.700.

Juan Rafael Rojas Herrera y Luis Fernando Restrepo Velásquez, compañeros de trabajo afirmaron que Carlos Alfonso Ochoa se desempeñaba como agricultor en la finca San Francisco en el municipio de Amagá, Antioquia. La Sala dará crédito a los declarantes por considerar que son personas idóneas para dar cuenta de los hechos, en virtud de la cercanía laboral con la víctima. Además, su testimonio es serio, verosímil, objetivo y no se evidencian inconsistencias o vacíos en los hechos descritos. Sin embargo, no arrojan certeza sobre los ingresos que esa actividad le reportaba mensualmente al demandante.

Como sólo quedó demostrado que Carlos Alfonso Ochoa Soto ejercía una actividad laboral productiva, sin que pudiera establecerse el monto devengado, se tomará el salario mínimo mensual vigente como el ingreso base de liquidación<sup>7</sup>, pero, no se le adicionará el 25% correspondiente a las prestaciones sociales<sup>8</sup>, porque no se demostró que el demandante estuviera empleado.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de febrero de 1994, Rad. 8.576. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo lo respeta y lo acoge. Los argumentos de la disidencia se encuentran consignados en la aclaración de voto a la sentencia de 14 de marzo de 2016, Rad. 40.286.

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de julio de 1997, Rad. 10.098 [fundamento jurídico 4.1]. El Magistrado Ponente no comparte este criterio jurisprudencial, sin embargo lo respeta y lo acoge. Los argumentos de la disidencia se encuentran consignados en la aclaración de voto a la sentencia de 10 de noviembre de 2016, Rad. 35.796 [fundamento jurídico 4].



Por lo anterior, al estar demostrado el perjuicio sufrido por el demandante la Sala procederá liquidar la condena así:

$$S = Ra \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

Donde:

Ra= ingreso base de liquidación

i= interés legal

n= periodo de indemnización

$$S = \$781.242 \frac{(1 + 0,004867)^9 - 1}{0,004867} = \$7'031.178$$

14. Finalmente, de conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO. MODIFÍCANSE** los numerales 2 y 3 de la sentencia del 8 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, los cuales quedarán así:

**2. CONDÉNASE** al municipio de Caldas, Antioquia a pagar a Carlos Alfonso Ochoa Soto la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales.

**3. CONDÉNASE** al municipio de Caldas, Antioquia a pagar a Carlos Alfonso Ochoa Soto la suma de siete millones treinta y un mil ciento setenta y ocho pesos (\$7'031.178), por concepto de lucro cesante.

**SEGUNDO. CÚMPLASE** lo dispuesto en esta providencia, en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**TERCERO.** Sin condena en costas.



11  
Expediente nº. 34.122  
Demandante: Carlos Alfonso Ochoa Soto  
Concede pretensiones

**CUARTO.** En firme este fallo **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y expídanse a la parte actora las copias auténticas de ley.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Presidente de la Sala

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

OA0