

**3-CC-1383-2014**

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A**

**Consejero Ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

Bogotá, D. C., doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014)

**Radicación:** 250002326000199815983 01  
**Expediente:** 28.858  
**Actor:** HERNANDO GAMEZ VEGA  
**Demandado:** NACION - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL  
**Referencia:** APELACIÓN SENTENCIA – REPARACIÓN DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y la entidad llamada en garantía en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión el 29 de junio de 2004, mediante la cual se adoptaron las siguientes declaraciones y condenas:

*“1º) Declárase a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- (llamada en garantía), administrativa y patrimonialmente responsables en forma solidaria, por los perjuicios causados al señor Hernando Gámez Vega, como consecuencia de la desvalorización causada al predio ‘Lote Número Tres - Villa Consuelo’ de su propiedad, con ocasión de la ejecución de las obras de relocalización del cauce del río Bogotá, para la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado.*

*2º) Como consecuencia de la anterior declaración, condénase a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, a pagar al señor Hernando Gámez Vega, la suma de doscientos once millones doscientos veinticinco mil setecientos pesos (\$ 211'225.700), como indemnización de perjuicios materiales.*

*3º) Dar cumplimiento de esta sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.*

*4º) Sin condena en costas”.*



## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1.- La demanda y su tr3mite.**

En escrito presentado el 18 de noviembre de 1997, por conducto de apoderado judicial, el se1or Hernando G3mez Vega interpuso demanda en ejercicio de la acci3n de reparaci3n directa contra la Naci3n - Unidad Administrativa Especial de Aeron3utica Civil, con el fin de que se la declarara administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios causados *“por la desvalorizaci3n y deterioro ambiental del predio de su propiedad denominado ‘Lote N3mero Tres - Villa Consuelo’, ubicado en el municipio de Funza, Cundinamarca, ocasionados por la ejecuci3n de las obras de rectificaci3n del cauce y desv3o del r3o Bogot3, para la construcci3n de la segunda pista del aeropuerto El Dorado”*.

Como consecuencia de la anterior declaraci3n, solicit3 que se profirieran las siguientes condenas:

*“2. Que se condene a la Unidad Administrativa Especial de Aeron3utica Civil a pagar al se1or Hernando G3mez Vega la suma de \$ 176'000.000, o la cantidad que determine el dictamen pericial, por con concepto de perjuicios materiales o da1o emergente.*

*3. Que se condene a la Unidad Administrativa Especial de Aeron3utica Civil a pagar al se1or Hernando G3mez Vega los valores que resulten de la condena solicitada en el punto anterior, en forma actualizada o ajustada tomando como base para ello el 3ndice de precios al consumidor o al por mayor.*

*4. Que se condene a la Unidad Administrativa Especial de Aeron3utica Civil al pago del inter3s legal a una tasa del 6% anual o su equivalente mensual sobre la cantidad de \$ 176'000.000, o la cantidad que se determine por el dictamen pericial por concepto de lucro cesante.*

*5. Que se condene a la Unidad Administrativa Especial de Aeron3utica Civil a pagar al se1or Hernando G3mez Vega intereses comerciales sobre los valores objeto de condena, durante los seis meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia y comerciales*



*moratorios desde el vencimiento de dicho término y hasta cuando el pago se realice”.*

Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones narró, en síntesis, que mediante escritura pública número 5732 del 22 de diciembre de 1995 otorgada en la Notaría 36 de Bogotá, el señor Hernando Gámez Vega adquirió por compra a la señora Margarita María Ospina de Quiñones, el derecho de dominio pleno sobre un predio rural denominado “Lote Número 3 - Villa Consuelo”, ubicado en el municipio de Funza, Cundinamarca, con una extensión superficial de 5.000 metros cuadrados.

Indicó que, posteriormente, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil celebró el contrato No. 0110 del 18 de julio de 1995 de Concesión para la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado y sus obras complementarias y que, para tal fin, se realizó una rectificación del cauce del río Bogotá en una extensión de 2.600 metros, con lo cual se desvió el trayecto del citado río.

Arguyó que a partir del 28 de octubre de 1996 se empezaron a verter aguas negras por el canal de desagüe que se construyó para desviar al río Bogotá, el cual colinda con el predio de su propiedad antes referido, circunstancia que le produjo un grave perjuicio al ahora demandante, pues debido a los malos olores y gases que emanan del río Bogotá, así como por la contaminación que produce el ruido de los aviones que aterrizan y despegan constantemente, el ahora demandante se ha visto imposibilitado de explotar económicamente su predio.

Adujo, finalmente, que dicha afectación del inmueble de propiedad del demandante produjo la desvalorización de dicho bien en un porcentaje equivalente al 100% de su valor comercial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fls. 2 a 10 C. 1.



La demanda así formulada fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante proveído de fecha 26 de febrero de 1998, el cual se notificó en legal forma a la entidad demandada y al Ministerio Público<sup>2</sup>.

**1.2.-** La Nación -Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil- contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas. Como razones de su defensa manifestó que en el presente asunto no se había producido daño antijurídico alguno que le fuera imputable, toda vez que al otorgarse la licencia correspondiente para la construcción de la segunda pista de El Dorado, la entidad demandada negoció con el actor quien era conocedor de las limitaciones impuestas a esos terrenos por las autoridades correspondientes mediante mecanismos legales, respetando los derechos y garantías de la propiedad privada, razón por la cual mal podía afirmarse que se le hubiere ocasionado un daño especial<sup>3</sup>.

**1.3.-** En escrito separado al de la contestación de la demanda, la Unidad Especial de Aeronáutica Civil llamó en garantía a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y al municipio de Funza (Cundinamarca); para tal efecto señaló, por una parte, que la CAR mediante Resolución No. 2154 del 23 de julio de 1985 aprobó la rectificación del río Bogotá para la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado y, de otra parte, indicó que el municipio de Funza a través de los acuerdos municipales mediante los cuales se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial definió los usos rurales del suelo donde se encontraba comprendido el predio del actor, para uso exclusivamente forestal y paisajístico, circunstancia que fue, finalmente,

---

<sup>2</sup> Fls. 13 a 15 C. 1.

<sup>3</sup> Fls. 19 a 27 C. 1.



la que causó el detrimento patrimonial que originó la presente acción indemnizatoria.

Dicho llamamiento fue admitido por el Tribunal de primera instancia mediante proveído de fecha 28 de enero de 1999, el cual fue notificado en legal forma a la CAR; no obstante, se declaró desierto el llamamiento frente al municipio de Funza, toda vez que la entidad demandada no suministró las expensas necesarias para su notificación<sup>4</sup>.

En la contestación del llamamiento la CAR sostuvo que no era la llamada a responder por una eventual condena patrimonial, toda vez que no existía vínculo legal o contractual entre la llamada en garantía y la Aeronáutica Civil, comoquiera que esta última *“fue la que gestionó la desviación del cauce del río Bogotá, la que ejecutó las obras de infraestructura para tal efecto, la que actualmente ejecuta y presta el servicio público de construcción y administración de puertos aéreos, la que bajo su responsabilidad y por interpuesta persona construyó la segunda pista de El Dorado y la que recibe emolumentos derivados de la actividad que ejecuta”*<sup>5</sup>.

**1.4.-** Vencido el período probatorio, dispuesto en providencia proferida el 9 de diciembre de 1999 y fracasada la etapa de conciliación, el Tribunal de primera instancia mediante auto de 19 de septiembre de 2002 dio traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>6</sup>.

La parte actora, luego de referirse a los hechos materia de proceso y al acervo probatorio recaudado, manifestó que concurrían los requisitos para que se diera la declaratoria de responsabilidad de la Administración Pública demandada —titularidad del dominio del inmueble afectado en

---

<sup>4</sup> Fls. 1 a 13 C. 2.

<sup>5</sup> Fls. 20 a 23 C. 2.

<sup>6</sup> Fls. 39 y 176 C. 1.



cabeza del demandante, realización de la obra pública y existencia del daño—, circunstancia que generaba *per se* la obligación de resarcir los perjuicios que le fueron irrogados al demandante<sup>7</sup>.

Dentro de la respectiva oportunidad procesal la parte demandada reiteró los argumentos expuestos con la contestación de la demanda, mientras que la CAR y el Ministerio Público guardaron silencio<sup>8</sup>.

### **1.5.- La sentencia de primera instancia.**

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, profirió sentencia el 29 de junio de 2004, oportunidad en la cual declaró la responsabilidad de la entidad pública demandada en los términos transcritos al inicio de esta sentencia.

Para arribar a tal decisión, el Juzgador de primera instancia puso de presente, básicamente, que al ser relocalizado el río Bogotá como consecuencia de la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado, el predio Lote Número Tres - Villa Consuelo de propiedad del demandante había quedado totalmente comprendido dentro de la zona de ronda del río Bogotá y sometido a las limitaciones previstas en las normas legales para su explotación, tales como uso forestal y paisajístico, de manera tal que el predio perdió la posibilidad de seguir siendo explotado comercialmente para las actividades productivas que venía desarrollando, todo lo cual repercutió además en la desvalorización comercial del predio. A lo cual agregó que,

*“Es evidente que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, al ejecutar las obras necesarias para la desviación del cauce del río Bogotá, realizó una actividad lícita encaminada al beneficio general de la comunidad, dentro de las funciones correspondientes a ese*

---

<sup>7</sup> Fls. 201 a 214 C. 1.

<sup>8</sup> Fls. 177 a 184, 241 C. 1.



*organismo administrativo y, por tanto, protegida y amparada por la legislación pertinente. Igualmente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- (llamada en garantía), por ser la entidad que aprobó la rectificación del río mediante la Resolución No 2154 de 1995".*

En cuanto a la indemnización de perjuicios, el *a quo* acogió en su totalidad el dictamen pericial que fue decretado y practicado dentro del proceso, en el cual se calculó una desvalorización del predio afectado luego de la construcción de la obra pública, en una suma equivalente al 80% de su precio total, suma que ascendía a \$ 100'000.000, monto que actualizado a la fecha de la sentencia de primera instancia arrojaba el resultado de \$211'225.700<sup>9</sup>.

#### **1.6.- El recurso de apelación.**

Contra la sentencia de primera instancia, la parte demandante y la llamada en garantía -CAR- interpusieron, oportunamente, sendos recursos de apelación, los cuales fueron concedidos por el Tribunal *a quo* el 7 de septiembre de 2004 y fueron admitidos por esta Corporación el 4 de marzo de 2005<sup>10</sup>.

En la sustentación, la parte actora manifestó su desacuerdo para con la sentencia de primera instancia, únicamente, en lo que respecta al no reconocimiento del interés legal sobre el valor total de la indemnización reconocido en la sentencia; en consecuencia, solicitó que el fallo de segunda instancia incluyera la condena por concepto de indemnización de lucro cesante, equivalente al valor del 6% anual sobre el valor total de la indemnización reconocida, pues dicha pretensión no fue objeto de pronunciamiento alguno por parte del Tribunal *a quo*; finalmente, solicitó que todas las sumas reconocidas fueran actualizadas hasta el momento de ejecutoria de la sentencia de segunda instancia<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Fls. 244 a 266 C. Ppal.

<sup>10</sup> Fls. 292 y 304 C. Ppal.

<sup>11</sup> Fls. 298 a 302 C. Ppal.



Por su parte, la llamada en garantía -CAR- manifestó que no había nexo alguno entre la actuación de esa entidad y los perjuicios sufridos por el demandante, toda vez que fue el Ministerio de Medio Ambiente el que le otorgó la licencia ambiental a la Aeronáutica Civil para la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado, obra que fue planeada y ejecutada por la Aeronáutica Civil, amén de que el Consejo Municipal de Funza modificó la ronda del río en 300 metros y declaró el uso exclusivo de los predios aledaños a dicha zona para fines forestales y paisajísticos, por manera que -en su sentir-, no era la entidad llamada a responder por el hecho dañoso demandado<sup>12</sup>.

**1.7.-** Mediante proveído del 17 de abril de 2006 se dispuso el traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, término durante el cual éste último guardó silencio<sup>13</sup>.

La parte demandante, luego de transcribir íntegramente los argumentos expuestos con el recurso de apelación, solicitó la modificación de la sentencia de primera instancia y que se accediera a la condena por intereses legales deprecada en la demanda<sup>14</sup>.

A su turno, la entidad llamada en garantía -CAR- solicitó se revocara la sentencia en cuanto la declaró solidariamente responsable del daño que fundamentó la presente acción y solicitó que, en consecuencia, se la exonerara de toda responsabilidad patrimonial<sup>15</sup>.

Finalmente, la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil solicitó la confirmación de la sentencia apelada; no obstante requirió que en la sentencia de segunda instancia se ordenara transferir la propiedad del

---

<sup>12</sup> Fls. 268 a 275 C. Ppal.

<sup>13</sup> Fls. 235, 266 C. Ppal.

<sup>14</sup> Fls. 194 a 208 C. Ppal.

<sup>15</sup> Fls. 241 a 244 C. Ppal.



bien afectado al Estado, ello con el fin de evitar un posible enriquecimiento sin causa por parte del actor<sup>16</sup>.

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.- Competencia de la Sala.**

**2.1.1.-** La Sala es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 29 de junio de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, comoquiera que la demanda se presentó el 18 de noviembre de 1997 y la pretensión mayor la estimó en \$ 176'000.000, por concepto de daño emergente, la cual supera el monto exigido para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación para aquella época, esto es \$ 18'850.000<sup>17</sup>.

**2.1.2.-** En cuanto a la oportunidad para formular la presente acción indemnizatoria, advierte la Sala que el daño por cuya indemnización se demandó -según se indicó-, devino de la afectación permanente de un inmueble de propiedad del demandante, a causa de trabajos públicos.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establece el término de caducidad de las acciones ordinarias, entre ellas, la de reparación directa, la cual caduca al vencimiento del plazo de 2 años, los cuales se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento de hecho, omisión,

---

<sup>16</sup> Fls. 367 a 371 C. Ppal.

<sup>17</sup> Decreto 597 de 1988.



operación administrativa **o de ocurrida la afectación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público** o cualquiera otra causa (num. 8).

En casos similares al presente, esta Sección del Consejo de Estado, respecto del inicio del cómputo del término de caducidad, ha discurrido de la siguiente forma:

*“En el campo de la indemnización por trabajos públicos o derivados de una obra igualmente pública, la fecha de ejecución cumple un papel decisivo como que permitirá, en principio, calificar la demanda como oportuna, dado que estas acciones de reparación directa, desde que empezó a regir el código contencioso administrativo adoptado por el Decreto 01 de 1984, **tienen un término de caducidad de dos años contados a partir de la ejecución del trabajo o de la finalización de la obra pública**, tal como lo dan a entender los artículos 86 y 136, inciso 4 del C.C.A.”<sup>18</sup>.*

Ahora bien, dentro del material probatorio que integra el proceso, obra certificación expedida el 30 de diciembre de 1999 por el Gerente de Interventoría del contrato de concesión del aeropuerto El Dorado No. 010-OP adscrito a la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, en la cual se hizo constar que “[l]a fecha en que se dio apertura al nuevo cauce del río Bogotá fue el día 28 de octubre de 1996”<sup>19</sup>.

Por consiguiente, habida cuenta de que la presente acción está encaminada a obtener la indemnización de los perjuicios irrogados al actor por la ocupación de un inmueble de su propiedad a causa de trabajos públicos –concretamente por el desvío del cauce del río Bogotá que afectó el referido inmueble–, el cómputo de caducidad de los dos (2) años que establece el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A., debe contarse a partir del día siguiente a aquel en que finalizó la obra pública, esto es desde el **28 de octubre de 1996** y, comoquiera que la demanda se

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de mayo de 1994, Expediente No. 8.789; Consejero Ponente: Carlos Betancur Jaramillo, Actor: Jorge Ovidio Ríos Mesa; Demandado: Municipio de Girardot, reiterada en la sentencia del 4 de diciembre de 2006. Expediente No. 15.351, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, entre muchas otras.

<sup>19</sup> Fl. 346 C. 2.



presentó el **18 de diciembre de 1997**, se impone concluir que la misma se interpuso dentro de la oportunidad establecida para tal efecto.

## 2.2.- Objeto del recurso de apelación.

Previo a abordar el análisis respecto del objeto del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, resulta necesario precisar que en el presente asunto no hay lugar a tramitar el grado jurisdiccional de consulta previsto en el artículo 184 del C.C.A.<sup>20</sup>, según el cual las sentencias que impongan una **condena en concreto** a cargo de cualquier entidad pública deberán consultarse para ante el superior **cuando no fueren apeladas**, pero siempre que el proceso tenga vocación de doble instancia en razón de su cuantía y en cuanto la condena impuesta a la entidad pública demandada fuere superior al monto equivalente a 300 salarios mínimos mensuales legales o que la sentencia que no fuere apelada hubiere sido proferida en contra de quienes hubieren estado representados por curador *ad litem*.

De conformidad con lo anterior, se advierte que en el presente asunto resulta improcedente el trámite del grado jurisdiccional de consulta, habida cuenta que, por una parte, tal y como lo ha manifestado la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación<sup>21</sup>, la sola interposición del recurso de apelación respecto de la sentencia condenatoria excluye, *per se*, el mencionado grado jurisdiccional, independientemente de cuál hubiere sido la parte que formuló la impugnación y, de otra, en este caso la condena en contra de la entidad demandada fue en abstracto.

---

<sup>20</sup> "ARTÍCULO 184. Las sentencias que impongan condena en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier entidad pública que exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales o que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador *ad litem*, deberán consultarse con el superior cuando no fueren apeladas".

<sup>21</sup> Al respecto consultar, por ejemplo, sentencia proferida el 14 de septiembre de 2011, Exp. 21.329, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Expediente: 28.858  
Actor: Hernando Gámez Vega  
Referencia: Apelación sentencia - Reparación directa

Ahora bien, resulta necesario precisar, *ab initio*, que el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante está encaminado, como se indicó, a que se tenga en cuenta el dictamen pericial obrante en el proceso para el cálculo de la indemnización, ello con el fin de que se aumenten los valores reconocidos por el *a quo* y a que se reconozcan los perjuicios por lucro cesante en la forma en que se solicitó en la demanda.

Lo anterior obliga a destacar que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora se encuentra limitado a los puntos específicos antes indicados, consideración que cobra mayor significado en el *sub lite* si se tiene presente que en cuanto corresponde a los demás asuntos del fallo impugnado, incluyendo la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada, la propia parte recurrente manifestó su complacencia y se abstuvo de cuestionar en esas materias la sentencia de primera instancia, amén de que el silencio y la pasividad de la parte demandada evidencian su conformidad para con la totalidad del fallo, incluidos los aspectos que se dejan señalados.

Al respecto, conviene recordar que a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia–, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con las propias consideraciones del recurrente, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C., a cuyo tenor:

*“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y **por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso**, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. (...).”* (Negrillas adicionales).



En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo<sup>22</sup>.

Así las cosas, comoquiera que la declaratoria de responsabilidad del Tribunal *a quo* respecto de la entidad demandada no fue objeto de ataque o cuestionamiento o impugnación por la propia entidad demandada, ni tampoco por la parte actora, pues la recurrente no controvierte tal extremo en la apelación interpuesta, ninguna precisión efectuará la Sala en relación con el régimen de responsabilidad aplicable a las circunstancias del caso concreto, ni en cuanto a la concurrencia, en el mismo, de los elementos constitutivos del régimen respectivo, de manera que los referidos son puntos de la *litis* que han quedado fijados con la decisión que profirió el Tribunal *a quo*<sup>23</sup>.

En conclusión, la Sala, en su condición de juez de la segunda instancia, procederá a examinar y a resolver el recurso de apelación interpuesto por la llamada en garantía y por la parte demandante, claro está, en lo circunscrito al objeto de éste, esto es el reconocimiento de lucro cesante derivado del reconocimiento del interés legal equivalente al 6% anual

---

<sup>22</sup> Dicho principio ha sido definido por la doctrina como: “La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin”. O como dice COUTURE, **es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso.**” (Negrillas adicionales). López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.

<sup>23</sup> En este mismo sentido consultar, entre otras sentencias, las proferidas el 14 de septiembre de 2011, Exp. 21.329, el 26 de enero de 2011, Exp. 20.955 y el 23 de abril de 2009, Exp. 17160, todas con ponencia del Magistrado, Doctor Mauricio Fajardo Gómez.



sobre la totalidad de la indemnización reconocida en la sentencia de primera instancia.

De igual forma, es necesario precisar que, respecto del recurso de apelación formulado por la entidad llamada en garantía -CAR-, la competencia de la Sala se limita a decidir sobre la relación entre ésta y la entidad demandada -Aeronáutica Civil-, esto es, establecer el vínculo legal y/o contractual exigido para que resulte procedente la condena en contra de la referida entidad llamada en garantía, comoquiera que el proceso terminó respecto de las imputaciones formuladas en contra de la Administración derivadas de la ocupación permanente por parte de aquella.

### **2.3.- Indemnización de perjuicios por lucro cesante.**

Tratándose de supuestos de ocupación permanente de inmuebles por parte de la Administración, la jurisprudencia de la Sala ha sostenido que,

*«En el evento de la ocupación de inmuebles por trabajos públicos, si se solicita el pago del daño emergente al momento de producirse la ocupación debidamente indexado, la indemnización es compensatoria y comporta legalmente la transferencia de la propiedad ocupada a la entidad condenada, luego el único lucro cesante susceptible de reconocerse será la rentabilidad del dinero. No es posible entonces solicitar al mismo tiempo que la compensación indemnizatoria (daño emergente) y su rentabilidad (lucro cesante), el pago de lo que el terreno hubiere dejado de producir»<sup>24</sup>.*

La Sala se remite a la precisión jurisprudencial que se acaba de traer a colación, de acuerdo con la cual si en la demanda se solicita el pago del daño emergente al momento de producirse la ocupación, debidamente indexado, la indemnización es compensatoria y comporta legalmente la transferencia de la propiedad ocupada a la entidad condenada, de manera tal que el único lucro cesante susceptible de reconocerse será la

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de abril tres (3) de mil novecientos noventa y siete (1997); Radicación número: 9718; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.



rentabilidad del dinero. Por lo tanto, no es posible solicitar al mismo tiempo la compensación indemnizatoria (daño emergente) —con su correspondiente rentabilidad (lucro cesante)— y el pago de lo que el terreno hubiere dejado de producir.

Así las cosas, respecto del pago de intereses deprecados en la demanda, advierte la Sala que si bien el actor va a recibir el valor equivalente al valor comercial del terreno a la fecha de 28 de octubre de 1996 debidamente actualizado para la fecha de expedición de la presente sentencia, con el propósito de que se le repare integralmente el daño sufrido, tiene derecho, también a título de lucro cesante, a que se le reconozcan los intereses que pudo percibir sobre ese capital desde el 28 de octubre de 1996, fecha en la cual empezó el vertimiento de aguas negras sobre sus predios, hasta la fecha de la providencia que liquide el incidente de liquidación de perjuicios.

Con este reconocimiento se reitera la jurisprudencia de la Sala en el sentido de que el interés puro legal se reconoce a título de lucro cesante, porque busca compensar el perjuicio sufrido por la privación temporal del uso del capital y, en consecuencia, hace parte de la indemnización integral y es compatible con la indexación<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Al respecto consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de abril de 2009, Exp. 17.616, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En aquella oportunidad dijo la Sala: *'Ha entendido la doctrina que si un crédito reajustado en función de la depreciación sufrida entre la fecha en que se causó la obligación y el pago, se le suman intereses corrientes bancarios, se originaría un enriquecimiento sin causa, porque, esta clase de intereses incluye un 'plus' destinado a recomponer el capital. No se excluyen entre sí los rubros de devaluación e intereses puros puesto que tienen causas diferentes: los intereses buscan compensar el perjuicio sufrido por la privación temporal del uso del capital (lucro cesante), en tanto que la compensación por depreciación monetaria se dirige a mantener indemne el patrimonio del acreedor que sufriría menoscabo si recibiese como reparación el monto del daño originado en signo monetario envilecido (daño emergente). Se habla de intereses puros porque los bancarios corrientes llevan en su seno una parte que busca compensar la incidencia del fenómeno inflacionario. Por eso no sería equitativo evaluar y cobrar esta clase de intereses. De allí que comparte la Sala que si se realizan reajustes del crédito, el interés debe ser un interés puro exclusivamente retributivo del precio del uso del capital que es lo que ha dejado de ganar el acreedor por la falta de inversión de sus fondos excluyendo el plus del interés que tiene otra función. Toda indemnización debe ser integral y completa, de modo que compense para su acreedor el daño que se le produce con el no pago oportuno de la obligación. Así, debe comprender no sólo el rendimiento que dejó de percibir, traducido ordinariamente en intereses, sino también la pérdida del valor adquisitivo de la moneda con la que pretende pagar. En este orden de ideas el equilibrio o la justeza de la indemnización debe mostrar ésta o similar ecuación:*



Expediente: 28.858  
Actor: Hernando Gámez Vega  
Referencia: Apelación sentencia - Reparación directa

En consecuencia, se procederá a liquidarlos a la tasa del 6% anual (artículo 2232 del Código Civil), sobre el valor acreditado dentro del plenario como daño emergente, es decir, sobre la suma de \$ 100'000.000 , desde octubre de 1996<sup>26</sup> hasta la fecha de la presente sentencia:

$$I = K \times R \times T$$

K: costo de la suma de dinero: \$ 100'000.000

R: 6% anual: 0.5% mensual

T: 216 meses (octubre de 1996 a octubre de 2014)

$$I = \$ 100'000.000 \times 0.5\% \times 216$$

$$I = \$ 108'000.000$$

**Total perjuicios lucro cesante: Ciento ocho millones de pesos \$ 108'000.000 M/cte.**

#### **2.4.- Actualización de la condena de primera instancia.**

Comoquiera que en la sentencia de primera instancia proferida el 29 de junio de 2004 se condenó a la Administración pública demandada al pago de la suma de \$ 211'225.700 por concepto de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, procede la Sala, en virtud del artículo 16 de la Ley 446 de 1998<sup>27</sup> a realizar la actualización

---

*indemnización debida igual a deuda en la fecha del perjuicio, más intereses hasta que el pago se efectúe, más devaluación".*

<sup>26</sup> Comoquiera que el dictamen pericial realizó el cálculo de la indemnización respecto de la desvalorización que sufrió el inmueble desde el momento en que se dio apertura al nuevo cauce del río Bogotá, esto es desde el 26 de octubre de 1996.

<sup>27</sup> A cuyo tenor: "Artículo 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales".



correspondiente hasta el momento de la presente sentencia, con base en la siguiente fórmula:

Actualización de la base:

$$RA = VH \frac{\text{Ind. final – septiembre de 2014 (último conocido) (117,488)}}{\text{Ind. Inicial – junio 2004 (79,521)}}$$

$$RA = \$ 312'074.609$$

**Total perjuicios materiales por daño emergente: Trescientos doce millones setenta y cuatro mil seiscientos nueve mil pesos (\$ 312'074.609).**

## **2.5.- Traslado de la propiedad de los predios ocupados al Estado.**

La Sala dispondrá que la presente sentencia sirva de título traslativo de dominio en favor de la Nación - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, respecto de la porción del predio ocupado, para lo cual se enviará una copia de ella a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá -zona centro-, Cundinamarca, con el fin de que sea inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1413467. Lo anterior en aplicación del artículo 220 del C.C.A., a cuyo tenor: *<<[s]i se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio>>*.

## **2.6. Responsabilidad patrimonial de la entidad llamada en garantía.**

El llamamiento en garantía es una de las formas de intervención de terceros en el proceso, entendiendo como tales aquellos ajenos a la relación procesal que integran demandante y demandado. La finalidad



del llamamiento es brindar la posibilidad de que otra persona, distinta al demandado que ejerce el llamado, asuma la eventual condena dentro del proceso, bien sea mediante la indemnización de perjuicios o el pago de una obligación incumplida; en este sentido, permite incluir, dentro de la relación “demandante – demandado”, a una tercera persona que asuma las posibles consecuencias adversas a sus intereses.

El Código de Procedimiento Civil, al cual se acude con fundamento en la remisión que consagra el artículo 267 del C.C.A., regula el llamamiento en garantía, en los siguientes términos:

*“Artículo 57. Quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación. El llamamiento se sujetará en lo dispuesto en los dos artículos anteriores”.*

Cabe precisar que hay una diferencia importante entre el llamamiento en garantía previsto en los artículos 57 y 55 del C. de P.C. y el consagrado en la Ley 678 de 2001 –con fines de repetición–, toda vez que el primero procede ante la existencia de un derecho de carácter legal o contractual entre el llamante y el llamado, mientras que el segundo sólo puede realizarse contra los servidores o ex-servidores públicos que, con su actuar doloso o gravemente culposo, hubieren causado exclusiva o concurrentemente el daño alegado.

Adicionalmente, cabe señalar que el llamamiento en garantía es una figura procesal que se fundamenta en la existencia de un derecho legal o contractual, que vincula a llamante y llamado y permite traer a éste como tercero, para que haga parte de un proceso, con el propósito de exigirle la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir el llamante como producto de la sentencia. Se trata de una relación de carácter sustancial que vincula al tercero citado con la parte principal que lo cita y según la cual



aquél debe responder por la obligación que surja en virtud de una eventual condena en contra del llamante.

Así pues, el objeto del llamamiento en garantía lo es *“que el tercero llamado en garantía se convierta en parte del proceso, a fin de que haga valer dentro del mismo proceso su defensa acerca de las relaciones legales o contractuales que lo obligan a indemnizar o a reembolsar, y al igual del denunciado en el pleito, acude no solamente para auxiliar al denunciante, sino para defenderse de la obligación legal de saneamiento”*<sup>28</sup>.

Ahora bien, para el presente asunto se tiene que la Aeronáutica Civil solicitó que se vinculara al proceso en calidad de llamada en garantía a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, comoquiera que mediante Resolución No. 2154 de 23 de julio de 1985 dicha entidad aprobó la rectificación o relocalización del río Bogotá con el fin de construir la segunda pista del aeropuerto El Dorado. El Tribunal admitió el llamamiento en garantía formulado por la Aeronáutica Civil contra la Corporación Autónoma de Regional de Cundinamarca -CAR-, por estimar que se encontraban plenamente acreditados los requisitos previstos en el artículo 57 del C. de P.C.

En su oportunidad, la referida entidad manifestó que no existía vínculo legal o contractual entre la llamada en garantía y la Aeronáutica Civil, comoquiera que ésta última *“fue la que gestionó la desviación del cauce del río Bogotá, la que ejecutó las obras de infraestructura para tal efecto, la que actualmente ejecuta y presta el servicio público de construcción y administración de puertos aéreos, la que bajo su responsabilidad y por interpuesta persona construyó la segunda pista de El Dorado y la que recibe emolumentos derivados de la actividad que*

---

<sup>28</sup> MORALES Molina Hernando, *Curso de derecho procesal civil*. Editorial ABC, undécima edición, pág. 258. Bogotá. 1991.



*ejecuta*”, por manera que no era la entidad llamada a responder por el daño fundamento de la presente acción.

De igual forma, se tiene que en la sentencia impugnada el Tribunal de primera instancia declaró la responsabilidad solidaria tanto de la Aeronáutica Civil como de la CAR, por considerar, básicamente, que ambas entidades participaron en la causación del hecho dañoso demandado, dado que la Aeronáutica Civil planeó y ejecutó las obras de construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado, mientras que la CAR *“aprobó la rectificación del río mediante la resolución No. 2154 de 1985.”*

Ahora bien, una vez revisadas las pruebas que la demandada aportó con el fin de demostrar el vínculo de la entidad llamada en garantía -CAR-, por el cual esta última tendría que responder patrimonialmente, la Sala encuentra que no se puede establecer que aquella tuvo injerencia alguna en la afectación del predio del ahora demandante, pues su actuación se limitó a expedir la Resolución No. 2154 de 23 de julio de 1985, por medio de la cual se aprobó -a solicitud de la Aeronáutica civil-, *“la rectificación del río Bogotá en el sector del Aeropuerto El Dorado al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil”*<sup>29</sup>.

Asimismo, se tiene que mediante Resolución No. 392 del 15 de abril de 1995 el Ministerio de Ambiente otorgó una licencia ambiental a la Unidad Administrativa de Aeronáutica civil *“para efectos de la construcción y operación de la segunda pista y/o ampliación del aeropuerto El Dorado”*<sup>30</sup>.

Estos hechos indicadores, sumados a que la Aeronáutica Civil no aportó prueba alguna para fundamentar el llamamiento en garantía, esto es no probó el vínculo o relación legal o contractual de garantía que le imponga

---

<sup>29</sup> Fls. 121 a 122 C. 3.

<sup>30</sup> Fls. 143 a 148 C. 1.



a la llamada la obligación de responder por el demandado, no permiten a la Sala sino denegar las pretensiones de la entidad demandada frente a la responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, respecto de la ocupación por trabajos públicos que afectó el predio del ahora demandante con ocasión de la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado.

En efecto, la Sala observa que el llamamiento en garantía que se ha formulado contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca tiene su fundamento en los artículos 90 de la Constitución Política y 1602 y ss. del Código Civil.

De las normas en cita, la Sala advierte que las relativas al Código Civil se refieren a las obligaciones que se derivan de los contratos, entre otros aspectos a su celebración, interpretación, ejecución y cumplimiento, pero curiosamente, la entidad pública llamante no demostró que las mismas resulten aplicables por razón de la existencia o celebración de algún contrato que ate a dichas partes, razón por la cual no hay lugar a realizar un examen probatorio para establecer esa eventual relación contractual que abra paso al llamamiento en garantía de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

De otra parte, se advierte que si el llamamiento pretendía fundarse en la existencia de una eventual responsabilidad solidaria entre llamante y llamada, en relación con el daño por el cual se demanda indemnización, debe la Sala reiterar que tal figura no constituye fuente de llamamiento en garantía, para lo cual se remite a lo expuesto en providencia de 30 de marzo de 2006, en la cual con especial *sindéresis* se precisó:

*“Ante todo, la Sala sostiene que la solidaridad nace con la condena, antes no se ha declarado la existencia de la responsabilidad y por ende no está debidamente determinada la estructura de la obligación indemnizatoria, ni en cuanto a su objeto y contenido, mucho menos en cuanto a los sujetos del*



vínculo obligatorio. De otra parte, en tanto no se demande la declaración de responsabilidad frente a los varios coautores del daño, la solidaridad no podrá declararse, pues dicha calidad de las obligaciones supone pluralidad de sujetos bien por activa o por pasiva y para ellos es necesario que la víctima vincule a los varios autores del daño. Así las cosas, **para que la solidaridad tenga ocurrencia y se obtenga su declaración en la providencia judicial, se reclama que los varios coautores del daño sean demandados simultáneamente, y a ese resultado se llega, exclusivamente, por la iniciativa del demandante, único titular de la acción en contra de los varios responsables.**

En este orden de ideas, se tiene que en punto de los sujetos de la obligación solidaria cuya fuente es el daño antijurídico causado por varios coautores, lo serán, de un lado la víctima reclamante, acreedora de la obligación indemnizatoria y del otro, los varios coautores demandados, obligados solidariamente frente a aquella. El art. 2.344 del C. C. no otorga entonces, derecho al 'coautor' demandado de vincular a los terceros no demandados, por la vía del llamamiento, toda vez que la titularidad de la pretensión indemnizatoria, está radicada en la víctima"<sup>31</sup> (negritas adicionales).

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala modificará la sentencia apelada en cuanto declaró la responsabilidad solidaria de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil y de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- y, en consecuencia, absolverá de toda responsabilidad patrimonial a esta última.

## **2.7.- 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.

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. No. 30.980, M.P. Alier E. Hernández Enríquez, tesis jurisprudencial reiterada en la providencia calendada el 24 de enero de 2007, Exp. 31.015, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



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

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia apelada, esto es la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, el 29 de junio de 2004, la cual quedará así:

*1º) Declárase a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, administrativa y patrimonialmente responsables, por los perjuicios causados al señor Hernando Gámez Vega, como consecuencia de la desvalorización causada al predio 'Lote Número Tres - Villa Consuelo' de su propiedad, con ocasión de la ejecución de las obras de relocalización del cauce del río Bogotá, para la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado.*

*2º) Como consecuencia de la anterior declaración, condénase a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a pagar al señor Hernando Gámez Vega, las siguientes sumas de dinero por concepto de perjuicios materiales:*

*- Por concepto de daño emergente la suma de trescientos doce millones setenta y cuatro mil seiscientos nueve mil pesos (\$312'074.609) M/cte.*

*- Por concepto de lucro cesante la suma de ciento ocho millones de pesos (\$ 108'000.000) M/cte.*

*3º) Dispónese que la presente sentencia sirva de título traslativo de dominio en favor de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, para lo cual se enviará una copia de ella a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá -zona centro- con el fin de que sea inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50C -1413467, de conformidad con el artículo 220 del C.C.A.*

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.



Expediente: 28.858  
Actor: Hernando Gámez Vega  
Referencia: Apelación sentencia - Reparación directa

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones formuladas contra la entidad llamada en garantía, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

**CUARTO:** Sin condena en costas.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUELVA** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y expídanse a la parte actora las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**