



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Radicación:** 50001233100020120026701 (64213)  
**Demandante:** SOCIEDAD GANADERÍA LA CRISTALINDA LTDA.  
**Demandado:** MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

**Tema:** Se acreditó un daño antijurídico por ocupación permanente de una franja de terreno por obra pública. Liquidación de perjuicios. Condena en abstracto.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 24 de septiembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo “Sala Transitoria”<sup>1</sup>, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

La sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. afirma que el municipio de Villavicencio ocupó permanentemente y de forma arbitraria una franja de terreno del predio de su propiedad, identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145, con ocasión del contrato de obra No. 729, cuyo objeto era la “*construcción del puente vehicular sobre Caño Seco sobre la vía antigua que comunica a Villavicencio – Restrepo*”. La sociedad demandante considera que el referido municipio es patrimonialmente responsable por la ocupación permanente de su inmueble.

---

<sup>1</sup> Mediante el Acuerdo No. PCSJA18-10920, el Consejo Superior de la Judicatura dispuso “*Crear, a partir del 16 de abril y hasta el 15 de agosto de 2018, una (1) Sala Transitoria de Tribunal Administrativo conformada por tres (3) despachos (...) Esta sala iniciará su funcionamiento en la ciudad de Bogotá. El Consejo Superior de la Judicatura podrá reubicar esta sala en cualquier otra ciudad de los distritos judiciales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de acuerdo con las necesidades del servicio*”.



---

Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

El 14 de junio de 2012<sup>2</sup>, la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda., mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra del municipio de Villavicencio, por los perjuicios ocasionados por la ocupación permanente de una franja de terreno del predio de su propiedad identificado con la matrícula inmobiliaria No. 230-0065145.

Como pretensiones de su demanda el extremo activo solicita condenar a la entidad demandada a pagarle, por daño emergente, la suma de \$1.379.052.750, correspondiente al valor del área de terreno ocupada; y, \$368.263.215, por concepto de *"intereses causados"*.

En apoyo de las pretensiones, la demandante afirma que, mediante Resolución No. 012 del 8 de marzo de 2010 el Departamento Administrativo de Planeación de Villavicencio declaró zona de reserva para la futura construcción de obras del sistema vial de Villavicencio un área de 3.145 m<sup>2</sup> del predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 230-0065145.

Sostiene que el 12 de marzo de 2010, la Corporación Lonja Inmobiliaria de Villavicencio presentó a la administración municipal de Villavicencio el avalúo de plusvalía No. 10.078.

Manifiesta que, en fecha indeterminada, el Departamento Administrativo de Planeación de Villavicencio objetó el referido avalúo.

Señala que el 22 de abril de 2010, la Corporación Lonja Inmobiliaria de Villavicencio dio respuesta a las objeciones presentadas, confirmando el avalúo presentado el 12 de marzo de 2010.

---

<sup>2</sup> Fl. 115, C. 1.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

Indica que, ese mismo día, el alcalde de Villavicencio solicitó al Departamento Administrativo de Planeación de dicho municipio que determinara la clasificación de la vía a construir con el propósito de establecer la zona de exclusión.

Argumenta que el 14 de mayo de 2010, el municipio de Villavicencio precisó a la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. que solo se requería un área de 2.461 m<sup>2</sup> para la construcción de obras del sistema vial de Villavicencio.

Advierte que el 21 de mayo de 2010, la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. radicó ante al municipio de Villavicencio el avalúo comercial No. 008 de 2010.

Sostiene que el 31 de mayo de 2010, el Departamento Administrativo de Planeación de Villavicencio comunicó a la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. que la ruta 65 vía a restrepo no fue clasificada dentro del Plan de Ordenamiento Territorial; sin embargo, de conformidad con los criterios definidos por el INVÍAS era probable que esa vía fuera considerada de carácter nacional, razón por la cual ofició a dicho instituto para que se pronunciara respecto de la clasificación de la referida vía.

Manifiesta que el 3 de junio de 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. celebraron un acuerdo en el que la mencionada sociedad autorizó el desarrollo del proyecto denominado “*Construcción puente vehicular sector Caño Seco*” en el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 230-0065145 y, a su vez, las partes se comprometieron a dar trámite a la negociación del terreno en el término de 3 meses.

Señala que el 22 de junio de 2010, el municipio de Villavicencio suscribió el contrato de obra No. 729 con el Consorcio Puente Caño Seco, para la “*construcción del puente vehicular sobre Caño Seco sobre la vía antigua que comunica a Villavicencio – Restrepo*”.

Indica que el 12 de julio de 2010, la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. y el Consorcio Puente Caño Seco celebraron un contrato de arrendamiento de un lote o franja de terreno dentro del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145 para instalar el campamento de la obra.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

Advierte que el 1° de septiembre de 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. decidieron prorrogar el acuerdo celebrado el 3 de junio de 2010 por 3 meses más.

Afirma que el 1° de noviembre de 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. acordaron prorrogar el plazo de negociación del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145 por 70 días más.

Sostiene que el 5 de enero de 2011, el Departamento Administrativo de Planeación de Villavicencio informó al alcalde de dicho ente territorial que *“el municipio no debe pagar por las áreas que le fueron transferidas por parte de la Nación. En el evento que por la naturaleza del proyecto que adelanta la administración municipal sobre Caño Seco se salga de la franja vial antes referida, se tendrá que adquirir los terrenos, ya que estos pertenecen a los propietarios de los predios aledaños a la franja vial”*.

Manifiesta que el 10 de enero de 2011, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. prorrogaron nuevamente el plazo de negociación del referido inmueble por 70 días más.

Señala que, en fecha indeterminada de febrero de 2011, la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. y el Consorcio Puente Caño Seco dieron por terminado el contrato de arrendamiento de un lote o franja de terreno dentro del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145 para instalar el campamento de la obra.

Indica que el 10 mayo de 2011 el Consorcio Puente Caño Seco hizo entrega de la obra contratada al municipio de Villavicencio.

La demandante considera que el municipio de Villavicencio es patrimonialmente responsable por la ocupación permanente de una franja de terreno del predio de su propiedad. Textualmente señala en la demanda que *“la responsabilidad del municipio de Villavicencio radica en el abuso y disponer de terrenos privados de propiedad de la sociedad actora, sin el pago del bien por vía administrativa o judicial*



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

*para la ejecución de la obra pública o civil de construcción del puente vehicular sobre Caño Seco, vía antigua Villavicencio – Restrepo”.*

## **2. Contestación**

El 25 de julio de 2012<sup>3</sup>, el Tribunal Administrativo del Meta admitió la demanda y ordenó su notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público.

2.1. El municipio de Villavicencio<sup>4</sup> manifestó que había operado el fenómeno preclusivo de la caducidad de la acción de reparación directa, por cuanto el escrito de la demanda se había presentado más de 2 años después del momento en que había iniciado la construcción de la obra pública frente a la cual se alegaba la ocupación. Señaló que no existía relación causal entre el daño alegado y la actuación desplegada por el municipio. Por ello, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que el Consorcio Puente Caño Seco era el encargado de prever todo lo necesario para no causar afectaciones en terrenos de particulares para la construcción del referido puente vehicular.

No obstante, refirió que de haberse causado un daño a la parte actora, este se vio compensado por el beneficio recibido por la construcción de la obra de infraestructura. Finalmente, sostuvo que de conformidad con el artículo 74<sup>5</sup> del Decreto 77 de 1987 y el artículo 1<sup>6</sup> del Decreto 2770 de 1953, el *“predio estaba afectado vialmente y no podía ser objeto de apropiación por parte de terceros, ni mucho menos de la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.”*.

<sup>3</sup> Fl. 116 a 118, C. 1.

<sup>4</sup> Fl. 247 a 251, C. 2.

<sup>5</sup> “Artículo 74. El Fondo Vial Nacional no podrá construir o conservar vías dentro del perímetro urbano de los municipios que sean capitales de departamento ni en el Distrito Especial de Bogotá. Los contratos que en la actualidad se encuentren perfeccionados se ejecutarán hasta su terminación, pero la conservación y mantenimiento de tales obras estará a cargo de la respectiva entidad territorial”.

<sup>6</sup> “Artículo 1º La anchura mínima de la zona utilizable para las carreteras nacionales de primera categoría, será de treinta (30) metros. Para las carreteras nacionales de segunda categoría la anchura mínima de la zona utilizable será de veinticuatro (24) metros. Para las carreteras nacionales de tercera categoría, la anchura mínima de la zona utilizable será de veinte (20) metros. Estas medidas se tomarán la mitad de cada lado del eje de la vía. El Ministerio de obras públicas determinará las carreteras que correspondan a cada una de las anteriores categorías”.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

### 3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 9 de junio de 2015<sup>7</sup> se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. La parte demandante<sup>8</sup> reiteró los argumentos expuestos en su demanda. Adicionalmente, afirmó que en el *sub examine* se acreditó el daño, el cual le es imputable al municipio de Villavicencio. Finalmente, precisó que el inmueble de su propiedad no fue declarado como *de “reserva vial”*.

3.2. El municipio de Villavicencio<sup>9</sup> sostuvo que el puente vehicular fue construido sobre el terreno que ocupaba el puente militar existente antiguamente y, por tanto, no se efectuó ocupación alguna del terreno de la parte actora.

3.3. El Ministerio Público guardó silencio.

### 4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 24 de septiembre de 2018<sup>10</sup> el Tribunal Administrativo “*Sala Transitoria*” accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al constatar que la entidad accionada ocasionó un daño antijurídico a la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. por la ocupación permanente de un inmueble de su propiedad.

Al efecto, manifestó que *“la parte actora sufrió una afectación en su bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 230-65145, con motivo de la construcción del puente ubicado en el sector Caño Seco, en la antigua vía que conduce desde la ciudad de Villavicencio al municipio de Restrepo, Meta, por la destinación de una franja de terreno en la ejecución de la referida obra pública, sin que el municipio de Villavicencio hubiere cumplido con su deber de adquirirla previamente”*.

<sup>7</sup> Fl. 382, C. 2.

<sup>8</sup> Fl. 383 a 389, C. 2.

<sup>9</sup> Fl. 390 a 393, C. 2.

<sup>10</sup> Fl. 419 a 439, C. P.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
 Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

En la parte resolutive, el Tribunal *a quo* condenó en abstracto al municipio de Villavicencio a pagar por daño emergente la suma que fuera determinada mediante trámite incidental.

## 5. Recurso de apelación

El 4 de febrero de 2019<sup>11</sup>, el municipio de Villavicencio interpuso recurso de apelación, el cual fue concedido el 11 de junio de 2019<sup>12</sup> y admitido el 11 de julio de 2019<sup>13</sup>.

5.1. El municipio de Villavicencio señaló que no le asistía responsabilidad por el daño reclamado, pues, mediante la Resolución 012 del 8 de marzo de 2010, el Departamento Administrativo de Planeación de esa ciudad declaró zona de reserva parte del predio de la sociedad demandante y, a su vez, se determinó un área de afectación para la localización y futura construcción de obras del sistema vial de dicho municipio. Asimismo, alegó que de conformidad con el Decreto 77 de 1987 y el Decreto 2770 de 1953 *“el predio de la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. estaba afectado vialmente y no podía ser objeto de apropiación por parte de terceros”*.

Aunado a lo anterior, argumentó que el puente vehicular fue construido sobre el terreno que ocupaba el puente militar existente antiguamente y, por tanto, no se materializó ocupación alguna del predio de la parte actora. Finalmente, afirmó que la ocupación que se alega se efectuó sobre una franja de ronda de río, los cuales, de acuerdo con el artículo 83<sup>14</sup> del Decreto 2811 de 1974, son bienes del Estado.

<sup>11</sup> Fl. 442 a 448, C. P.

<sup>12</sup> Fl. 464, C. P.

<sup>13</sup> Fl. 469, C. P.

<sup>14</sup> *“Artículo 83.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:*

*a.- El álveo o cauce natural de las corrientes; b.- El lecho de los depósitos naturales de agua; c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres; d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares; f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas”*.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

## 6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 16 de agosto de 2019<sup>15</sup> se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

6.1. La parte demandante<sup>16</sup> argumentó que el Decreto 2770 de 1953 no resultaba aplicable al caso *sub examine*, toda vez que dicha norma regulaba lo concerniente a las carreteras del orden nacional y no las del orden municipal. En cuanto al Decreto 2811 de 1974, sostuvo que esta excluye los casos en el que existan derechos adquiridos de los particulares. Frente a la Resolución 012 del 8 de marzo de 2010 del Departamento Administrativo de Planeación de Villavicencio, sostuvo que esta no fue registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con el propósito de gravar el inmueble objeto de la controversia.

Finalmente, respecto de la afirmación que el puente vehicular fue construido sobre el terreno que ocupaba el puente militar existente, resaltó que la nueva construcción era de mayor dimensión y afectó sus derechos sobre la propiedad privada.

6.2. El municipio de Villavicencio<sup>17</sup> reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

6.3. El Ministerio Público guardó silencio.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 24 de septiembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo “Sala Transitoria”, puesto que la cuantía, dada por el valor de la mayor

<sup>15</sup> FI. 471, C. P.

<sup>16</sup> FI. 476 a 480, C. P.

<sup>17</sup> FI. 473 a 475, C. P.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
 Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

pretensión material de la demanda<sup>18</sup>, supera la exigida de 500 SMLMV para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tenga vocación de doble instancia ante esta Corporación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, aplicable en virtud del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011<sup>19</sup>.

## 2. Acción procedente

La pretensión de reparación directa es la acción idónea para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma, según lo dispone el artículo 86<sup>20</sup> de Código Contencioso Administrativo.

En este caso, la acción procedente es la reparación directa, porque se reclama la reparación de un daño proveniente de una ocupación permanente de un predio por la ejecución de una obra pública por parte del municipio de Villavicencio.

## 3. Vigencia de la acción

Si bien en el municipio de Villavicencio propuso la excepción de caducidad de la acción y en la sentencia no se estimó que tal fenómeno se produjo, resulta necesario

<sup>18</sup> En el presente caso la mayor pretensión de la demanda es de \$1.379.052.750, lo cual es superior a 500 SMLMV (\$278.350.000) del año en que ésta se presentó (2012).

<sup>19</sup> El artículo 198 de la Ley 1450 de 2011 dispone que: *“Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011”*. La demanda se presentó durante su vigencia el 14 de junio de 2012.

<sup>20</sup> *Artículo 86. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública”*.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

verificar si la demanda se presentó en tiempo por cuanto el ejercicio oportuno de la acción es un presupuesto procesal que, por ende, debe examinarse de oficio<sup>21</sup>.

Así pues, con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general<sup>22</sup>, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción<sup>23</sup>, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 21093: “[...] respecto a la oportunidad para pronunciarse respecto a este fenómeno jurídico ha de decirse, en primer lugar, que, por tratarse de un presupuesto procesal de la acción, ha de examinarse de manera oficiosa al momento de admitirse la demanda por manera que, conforme prescribe el artículo 143, inc. 3 del Código Contencioso Administrativo, habrá de rechazarla el juez cuando verifique que ha ocurrido,, o bien podrá ser propuesta por el demandado mediante el recurso de reposición propuesto contra el auto admisorio de la demanda, o en la contestación de la misma, formulada como excepción de fondo- artículo 144 ordinal 3- e incluso declararla de oficio el Juez en la sentencia definitiva si se encuentra probada, conforme a los mandatos del artículo 164 del C.C.A.”

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 “...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...) El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos.”



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*<sup>24</sup> que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia<sup>25</sup>, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados 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 cualquiera otra causa.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: *“Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”*.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: *“... [s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”*.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación<sup>26</sup>, el término para presentar la demanda en los casos de ocupación permanente por causa de una obra pública, debe computarse desde que la obra fue finalizada, o desde que el actor conoció de la terminación de la obra si no pudo conocer tal hecho en un momento anterior.

En el caso *sub examine* se estima que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, teniendo en cuenta: i) que la obra pública que presuntamente afectó el predio de propiedad de la sociedad demandante finalizó el 10 de mayo de 2011, según da cuenta copia auténtica del acta de recibo final de obra<sup>27</sup>; ii) que el 25 de enero de 2012 la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, la cual se declaró fallida el 14 de marzo de ese mismo año por falta de ánimo conciliatorio entre las partes<sup>28</sup>; y, iii) que la demanda se presentó el 14 de junio de 2012<sup>29</sup>, esto es, antes del vencimiento de los dos (2) años establecidos en la ley.

#### 4. Legitimación en la causa

Comoquiera que se trata de un presupuesto procesal, corresponde hacer la verificación de la legitimación en la causa de las partes que integran la *litis*<sup>30</sup>.

4.1. La Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. está legitimada en la causa por activa, pues acreditó ser propietaria del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-65145, según consta en copia auténtica de la escritura pública No. 3548 del 1º de agosto de 1996 otorgada en la Notaría 20 del Círculo de Bogotá<sup>31</sup> y en copia simple del certificado de tradición y libertad de la referida matrícula

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2011, Rad.: 38271.

<sup>27</sup> Fl. 95 a 98, C. 1.

<sup>28</sup> Fl. 112, C. 1.

<sup>29</sup> Fl. 115, C. 1.

<sup>30</sup> Frente al tema, esta Corporación ha manifestado lo siguiente: “la legitimación en la causa corresponde a un presupuesto procesal de la acción (y no de la pretensión) y, por lo tanto, debe analizarse de oficio y de manera previa a la decisión de fondo de la litis. En consecuencia, la ausencia de legitimación material en la causa tanto activa como pasiva impide adentrarse en el fondo del caso”. Consejo de Estado, Sentencia del 28 de abril de 2021. Rad.: 48436. En igual sentido, ver sentencia del Consejo de Estado del 8 de octubre de 2020, Rad.: 1760-18. Sentencia del 25 de julio de 2019, Rad.: 54527 y auto del 10 de septiembre de 2020, Rad.: 0736-18.

<sup>31</sup> Fl. 100 a 107, C. 1.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
 Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

inmobiliaria, expedido el 12 de junio de 2012 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio<sup>32</sup>, el cual aduce resultó ser ocupado permanentemente por la entidad accionada.

4.2. El municipio de Villavicencio está legitimado en la causa por pasiva, pues conforme se acreditó en el plenario, suscribió el contrato de obra No. 729 de 2010<sup>33</sup> con el Consorcio Puente Caño Seco, cuyo objeto versaba sobre la construcción de un puente vehicular en el sector denominado Caño Seco, sobre la vía antigua que comunica los municipios de Villavicencio y Restrepo y, según lo narrado en la demanda, con la ejecución de esos trabajos públicos ocupó permanentemente el predio de propiedad de la sociedad demandante.

## 5. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se acreditó la causación de un daño antijurídico a la sociedad demandante por la ocupación permanente de una porción de terreno de un inmueble de su propiedad, con ocasión de la construcción de una obra pública.

## 6. Solución del problema jurídico

Antes de resolver los problemas jurídicos es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado y el régimen de responsabilidad del Estado por ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles.

### 6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991<sup>34</sup> consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

<sup>32</sup> Fl. 29 a 30, C. 1.

<sup>33</sup> Fl. 87 a 94, C. 1.

<sup>34</sup> "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

Amén de que la fórmula comúnmente conocida para describir el fenómeno lesivo indemnizable, esto es el daño antijurídico, como el primer elemento necesario para poder endilgar la responsabilidad a quien cause la lesión patrimonial objeto de la solicitud de restablecimiento, se ha dicho que es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar. Sumado a este elemento estructural, también se requiere de otro componente necesario e indispensable para establecer el deber de responder por los daños que cause con su acción u omisión y es el referido a su atestación a quien deba responder por aquel, lo que se conoce como imputación, que no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado y que lo obliga a repararlo. Lo anterior, por supuesto, comprende los daños causados en ejercicio de la función pública y aquellos causados con motivo de ella, de acuerdo con los criterios o causales de imputación que se han desarrollado para ello, principalmente por la doctrina y que han sido acogidos y aplicados por la jurisprudencia, como ocurre, por ejemplo, con la falla del servicio, con el desequilibrio de las cargas públicas, con el riesgo excepcional y con el daño especial, entre otros<sup>35</sup>.

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

## **6.2. Régimen de responsabilidad del Estado por ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles**

El artículo 58 Constitucional dispone que se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

---

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

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

Por su parte, el artículo 86<sup>36</sup> del Código Contencioso Administrativo prescribe la ocupación temporal o permanente de inmuebles por trabajos públicos o cualquier otro motivo como causal para solicitar directamente la reparación del daño.

Asimismo, y en punto del régimen de responsabilidad aplicable a los casos de ocupación de inmuebles, es dable aclarar que este es un título de atribución de responsabilidad de carácter objetivo, desligado de toda noción de culpa o de falla del servicio, y fundado no en la noción de “riesgo” sino en el principio general de derecho público que proclama la igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas<sup>37</sup>. Así las cosas, el fundamento de la responsabilidad en estos eventos no tiene que ver con la omisión en el ejercicio de los instrumentos que la ley le otorga a la administración para adquirir inmuebles en forma forzosa o para expropiarlos, sino en el necesario restablecimiento del equilibrio frente a las cargas públicas, respecto de quien ha sido privado, en procura del interés general, del derecho de propiedad que la ley protege y que de acuerdo con el artículo 58 Superior no puede ser desconocido por el Estado sin previa indemnización.

En suma, para que el Estado deba responder por la ocupación de un inmueble, en los términos del artículo 90 Constitucional, basta con que se demuestre el daño, entendido como la ocupación del predio que ha causado lesión a un bien jurídico del accionante y que esta es imputable a la autoridad demandada.

## 7. El caso concreto

En el recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida el 24 de septiembre de 2018 por el Tribunal Administrativo “Sala Transitoria”, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, el municipio de Villavicencio señaló que no le asistía responsabilidad por el daño reclamado, pues, mediante la Resolución 012 del 8 de marzo de 2010, el Departamento Administrativo de Planeación de Villavicencio declaró zona de reserva parte del predio de la sociedad

<sup>36</sup> “Artículo 80. Reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de marzo de 1987, Rad.: 4729.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

demandante y, a su vez, se determinó un área de afectación para la localización y futura construcción de obras del sistema vial de dicho municipio. Asimismo, alegó que de conformidad con el Decreto 77 de 1987 y el Decreto 2770 de 1953 *“el predio de la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. estaba afectado vialmente y no podía ser objeto de apropiación por parte de terceros”*. Aunado a lo anterior, argumentó que el puente vehicular fue construido sobre el terreno que ocupaba el puente militar existente antiguamente y, por tanto, no se efectuó ocupación alguna del predio de la parte actora. Finalmente, afirmó que la ocupación que se alega se configuró sobre una franja de ronda de río, los cuales, de acuerdo con el artículo 83<sup>38</sup> del Decreto 2811 de 1974, son bienes del Estado.

En este sentido y comoquiera que el municipio de Villavicencio es apelante único, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, la Sala resolverá el presente asunto en aquello que se reprocha como desfavorable en el recurso<sup>39</sup>. Por ello, a continuación, se analizará si el demandado es patrimonialmente responsable por la ocupación permanente del predio de propiedad de la actora, con ocasión de la construcción de una obra pública.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si se encuentran acreditados los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado.

---

<sup>38</sup> *“Artículo 83.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:*

*a.- El álveo o cauce natural de las corrientes; b.- El lecho de los depósitos naturales de agua; c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres; d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares; f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas”*.

<sup>39</sup> *“Artículo 357. Competencia del Superior. 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. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...] Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante.”*



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

### 7.1. Hechos probados<sup>40</sup>

De conformidad con los medios probatorios allegados oportuna y válidamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

7.1.1. Se acreditó que mediante escritura pública No. 3548 del 1° de agosto de 1996 otorgada en la Notaría 20 del Círculo de Bogotá, la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. adquirió el predio identificado con número de matrícula inmobiliaria 230-0065145, según da cuenta copia auténtica de la referida escritura<sup>41</sup> y copia simple del certificado de tradición y libertad expedido por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Villavicencio<sup>42</sup>.

7.1.2. Se probó que, en fecha indeterminada, el Departamento de Planeación Municipal de Villavicencio efectuó un informe técnico sobre la “*delimitación zona de reserva para la construcción del puente sobre Caño Seco*”, en el cual se indicó como “*área predial final para la compra 3145,90 m<sup>2</sup>*”. De ello da cuenta copia simple de dicho documento<sup>43</sup>.

7.1.3. Consta que mediante Resolución No. 012 del 8 de marzo de 2010, el Departamento de Planeación Municipal de Villavicencio declaró zona de reserva para la futura construcción de obras del sistema vial de Villavicencio un área de 3.145,9 m<sup>2</sup> del predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 230-0065145. Esta información consta en copia simple de la referida resolución<sup>44</sup>.

7.1.4. Está probado que el 22 de junio de 2010, el municipio de Villavicencio suscribió el contrato de obra No. 729 con el Consorcio Puente Caño Seco, para la “*construcción del puente vehicular sobre Caño Seco sobre la vía antigua que*

---

<sup>40</sup> La Sala considera que se debe dar mérito probatorio a las copias simples aportadas al proceso, conforme al precedente jurisprudencial de la Sala Plena de la Sección Tercera, que estableció que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del plenario y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de lealtad procesal y buena fe que deben conducir toda la actuación judicial. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2013, Rad. 25022.

<sup>41</sup> Fl. 100 a 107, C. 1.

<sup>42</sup> Fl. 29 a 30, C. 1.

<sup>43</sup> Fl. 288 a 293, C. 2.

<sup>44</sup> Fl. 196 a 194, C. 1.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

comunica a Villavicencio – Restrepo”, según da cuenta copia simple de dicho bilateral<sup>45</sup>.

7.1.5. Se demostró que mediante acta del 3 de junio 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. celebraron un acuerdo en el que “*el propietario autoriza al municipio para que desarrolle en su predio la parte que corresponda del proyecto denominado ‘construcción del puente vehicular sobre Caño Seco sobre la vía antigua que comunica a Villavicencio – Restrepo’*”. De ello da cuenta copia simple de dicha acta<sup>46</sup>. De hecho, en el documento referido, se indicó lo siguiente:

*“2- Que el único predio privado afectado por el proyecto es el de propiedad de La Ganadería La Cristalina, a quien se le ha planteado una negociación comercial sobre el inmueble. Se establece un tiempo de Tres (3) meses para dar trámite a la negociación y culminarla sea cual fuere su resultado.*

*4-(sic) Se requiere de autorización por parte del propietario, para gestionar la licencia ambiental y todos los permisos que se requieran para iniciar las obras en el terreno.*

*5-(sic) Que estudiada la solicitud del Municipio, La Propietaria autoriza al Municipio a intervenir el tramo del lote de terreno descrito en esta acta e iniciar el desarrollo del proyecto construcción puente vehicular sector caño seco sobre la vía antigua que comunica a Villavicencio - Restrepo y tramitar las licencias y permisos que se requieran.*

*6-(sic) Las partes dejan claro que con la autorización la propietaria no está cediendo su propiedad ni entregando en donación el tramo de terreno ya descrito en la presente acta.*

*7-(sic) El Municipio se compromete a no afectar más del área establecida en la Resolución 012 de marzo 10 de 2.010 mediante la cual se determina y delimita una Zona de Reserva para la imposición de futuras afectaciones”.*

7.1.6. Se acreditó que el 12 de julio de 2010, la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. y el Consorcio Puente Caño Seco celebraron contrato de arrendamiento de un lote de terreno de 3.280,39 m<sup>2</sup>, dentro del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145. Esta información consta en copia simple de dicho contrato<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Fl. 354 a 363, C. 3.

<sup>46</sup> Fl. 184 a 185, C. 1.

<sup>47</sup> Fl. 189 a 190, C. 1.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

7.1.7. Se probó que el 21 de julio de 2010, se llevó a cabo una reunión entre el representante de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda., el contratista, el interventor, el director de obra, el residente de interventoría y el inspector de interventoría del contrato de obra No. 729, en la cual *“se realizó el recorrido por el predio a intervenir en un área de 3.280,39m<sup>2</sup>, según plano de levantamiento topográfico realizado por el consorcio Puente Caño Seco”*. De esta información da cuenta copia simple del acta de dicha reunión<sup>48</sup>.

7.1.8. Consta que el 1° de septiembre de 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. decidieron prorrogar el acuerdo celebrado el 3 de junio de 2010 por 3 meses más, según da cuenta copia simple del acta de dicho acuerdo<sup>49</sup>.

7.1.9. Está probado que, mediante Oficio DT-MET14756 del 14 de octubre de 2010, la Dirección Territorial del Meta del INVÍAS señaló que *“las vías: Glorieta de la Grama - Puente Antiguo sobre el Río Guatiquia (...) fueron transferidos al municipio de Villavicencio. Por lo anterior, La Territorial Meta de INVÍAS considera que la vía mencionada es del orden Municipal, sus especificaciones obedecen al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio; es de precisar, que, para la época de la transferencia, la vía era de primer orden, con un ancho de 30 metros de acuerdo el (sic) artículo 1° del Decreto 2770 de 1953”*. De ello da cuenta copia simple de dicho oficio<sup>50</sup>.

7.1.10. Está acreditado que el 1° de noviembre de 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. acordaron prorrogar nuevamente el término para culminar la negociación del predio, por 70 días más, según da cuenta copia simple del acta de dicho acuerdo<sup>51</sup>.

7.1.11. Se demostró que mediante Oficio DTDU-0058 del 5 de enero de 2011, el Director Administrativo de Planeación Municipal de Villavicencio informó al alcalde de ese ente territorial que *“el municipio no debe pagar por las áreas que le fueron*

<sup>48</sup> Fl. 191 a 192, C. 1.

<sup>49</sup> Fl. 187, C. 1.

<sup>50</sup> Fl. 311 a 312, C. 2.

<sup>51</sup> Fl. 186, C. 1.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

*transferidas por parte de la Nación. En el evento que por la naturaleza del proyecto que adelanta la administración municipal sobre Caño Seco se salga de la franja vial antes referida, se tendrá que adquirir los terrenos, ya que estos pertenecen a los propietarios de los predios aledaños a la franja vial".* Esta información consta en copia simple del mencionado oficio<sup>52</sup>.

7.1.12. Se acreditó que el 10 de enero de 2011, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. prorrogaron nuevamente el término para culminar la negociación del predio, por 70 días más, según da cuenta copia simple del acta de dicho acuerdo<sup>53</sup>.

7.1.13. Se probó que el 10 de mayo de 2011, el Consorcio Puente Caño Seco hizo entrega de la obra Puente Caño Seco. De esta información da cuenta copia simple del acta de liquidación del contrato de Obra No 729<sup>54</sup>.

7.1.14. Consta que en julio de 2011, Pierre Marciales y Ana María S. de Marciales, a petición de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda., efectuaron un avalúo comercial sobre la fracción del terrero afectado por la obra, en el cual se determinó como área afectada 2.868,60 m<sup>2</sup> de área urbanizable y 1.254,10 m<sup>2</sup> de área de protección ambiental, avaluados en \$1.379.052.750. Esta información consta en copia simple de dicho documento<sup>55</sup>.

## **7.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado**

En aras de resolver los problemas jurídicos que se debaten en el proceso, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria condicional de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: i) el daño antijurídico y; ii) posteriormente su imputación frente al Estado.

<sup>52</sup> Fl. 69 a 71, C. 1.

<sup>53</sup> Fl. 188, C. 1.

<sup>54</sup> Fl. 109 a 111, C. 1.

<sup>55</sup> Fl. 31 a 44, C. 1.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>56-57</sup>.

### 7.2.1. El daño antijurídico

Para comenzar, debe referirse que el daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho<sup>58</sup>, que contraría el orden legal<sup>59</sup> o que está desprovista de una causa que la justifique<sup>60</sup>, resultado que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida<sup>61</sup>, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre. En su fórmula reducida, se dice que daño antijurídico es aquel que la persona no tiene el deber jurídico de soportar, descripción que, aunque ilustra en términos generales el fenómeno lesivo indemnizable, resulta insuficiente para explicarlo integralmente.

<sup>56</sup> Sobre este aspecto Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 13 de agosto de 2008, Rad. 16516; 6 de junio de 2012, Rad. 24633; 5 de marzo de 2020, Rad. 50264.

<sup>57</sup> Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: *"cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria"*. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968. Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: *"La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista."* Hinestrosa, Fernando., "Devenir del derecho de daños", Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26. Pág. 6.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

<sup>59</sup> Cfr. De Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

<sup>61</sup> Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.



---

Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

En el caso *sub examine*, se tiene que el **daño** alegado consiste en el menoscabo al derecho al goce, disfrute y disposición del inmueble de propiedad de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda., identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145.

Así pues, está acreditado que: **i)** la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. es la propietaria del bien identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145, según da cuenta copia simple del certificado de tradición y libertad expedido el 12 de junio de 2012 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio (hecho probado 7.1.1.); **ii)** que mediante Resolución No. 012 del 8 de marzo de 2010, el Departamento de Planeación Municipal de Villavicencio declaró zona de reserva para la futura construcción de obras del sistema vial de Villavicencio un área de 3.145,9 m<sup>2</sup> del referido inmueble (hecho probado 7.1.3.); **iii)** que el 22 de junio de 2010, el municipio de Villavicencio suscribió el contrato de obra No. 729 con el Consorcio Puente Caño Seco, para la “*construcción del puente vehicular sobre Caño Seco sobre la vía antigua que comunica a Villavicencio – Restrepo*” (hecho probado 7.1.4.); **iv)** que mediante acta del 3 de junio 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. celebraron un acuerdo para que se desarrollara en el predio de la referida sociedad la parte que correspondiera para la construcción del puente vehicular, mientras se efectuaba la negociación sobre el área afectada del inmueble (hecho probado 7.1.5.); y, **v)** que el 21 de julio de 2010, se llevó a cabo un reunión entre el representante de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda., el contratista, el interventor, el director de obra, el residente de interventoría y el inspector de interventoría del contrato de obra No. 729, en la cual se precisó que el área del predio a intervenir era de 3.280,39 m<sup>2</sup> (hecho probado 7.1.7.).

Bajo el anterior contexto, se observa que con ocasión de la construcción de un puente vehicular en el sector llamado Caño Seco, en desarrollo del contrato de obra No. 729 del 22 de junio de 2010, se ocupó permanentemente un área de terreno del inmueble de propiedad de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

En ese sentido, se acreditó que la parte actora fue privada del derecho al goce, disfrute y disposición de su inmueble, situación que se concreta en la afectación al derecho de propiedad, protegida por el artículo 58 de la Constitución Política, que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, bajo los límites legales impuestos en razón del orden público y las funciones social y ecológica.

### 7.2.2. Imputación

Para determinar si hay lugar a **imputar** el daño antijurídico a la entidad accionada, es menester establecer si estos le son atribuibles fáctica y jurídicamente.

En la demanda la parte accionante manifestó que el daño antijurídico se ocasionó, porque a pesar de que la entidad demandada ocupó los predios de su propiedad, esta no agotó el trámite correspondiente para su adquisición. Sobre el particular, la demandante señaló que *“la responsabilidad del municipio de Villavicencio radica en el abuso y disponer de terrenos privados de propiedad de la sociedad actora, sin el pago del bien por vía administrativa o judicial para la ejecución de la obra pública o civil de construcción del puente vehicular sobre Caño Seco, vía antigua Villavicencio – Restrepo”*.

Al respecto, conviene precisar que el ejercicio de la función urbanística contempla la adquisición por enajenación voluntaria de los inmuebles declarados como de utilidad pública por parte de la administración municipal o distrital, la expropiación por vía judicial y la expropiación administrativa de dichos bienes.

Para el efecto, el Capítulo VII de la Ley 388 de 1997 dispuso lo referente a los procedimientos de enajenación voluntaria, de expropiación judicial y de expropiación administrativa, adelantándose en todos los casos una etapa previa de negociación, a través de la cual la entidad intenta adquirir el bien, de tal forma que se evite la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho.

La fase previa, de conformidad con el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, tiene inicio con la expedición de un acto administrativo que contiene la oferta de compra que



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

se hace al propietario del bien cuya expropiación se requiere, por el valor comercial fijado por el Instituto Agustín Codazzi o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes<sup>62</sup>.

En concordancia con lo anterior, el artículo 66<sup>63</sup> *ibidem* establece que el proceso de expropiación inicia con la expedición del acto administrativo que así lo indique, en el cual se determina que la expropiación se hará por vía administrativa. Asimismo, el artículo 67 *ibid.* dispone que tal acto de iniciación debe establecer el precio indemnizatorio a ofertar y la correspondiente forma de pago.

A continuación, se surte la etapa de negociación directa con el particular, la cual tiene una duración máxima de 30 días hábiles, contados a partir de la notificación de la oferta de compra, término que el legislador le otorga al ofertado para manifestar su aceptación, so pena de avanzar en el correspondiente trámite de

<sup>62</sup> Ley 388 de 1997, artículo 61, inciso 2. *"Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9ª de 1989: "El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica. (...)"*

El Decreto 2150 de 1995, en su artículo 27 dispone lo siguiente: *"Avalúo de bienes inmuebles. - Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos. Parágrafo. - Si la entidad pública escoge la opción privada, corresponderá a la lonja determinar, en cada caso, la persona natural o jurídica que adelante el avalúo de bienes inmuebles"*. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-492 de 1996, *"en el entendido de que, para los efectos que en tales disposiciones se contemplan, las expresiones "lonjas de propiedad raíz" están referidas a todas las asociaciones y colegios que agrupen a profesionales en finca raíz, peritazgo y avalúo de inmuebles."*

<sup>63</sup> *"Artículo 66.- Determinación del carácter administrativo. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria."*



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

expropiación propiamente dicho, conforme lo exige el inciso 6º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997<sup>64</sup>.

Ahora, si se logra un acuerdo entre el particular y la entidad, bien sea porque se ajustaron los términos de la oferta<sup>65</sup> o porque esta fue aceptada en su totalidad por el particular, la negociación resultará exitosa y, en este evento, se abre paso a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado, mediante la suscripción de un acuerdo formal de enajenación voluntaria que se perfecciona con la firma de la respectiva promesa de compraventa o escritura pública de transferencia del derecho real de dominio<sup>66</sup>. Así, el proceso administrativo de adquisición del inmueble de utilidad pública habrá culminado por negociación directa o enajenación voluntaria.

Por el contrario, si el proceso de negociación fracasa, se abre paso a la etapa expropiatoria propiamente dicha, ya sea judicial o administrativa, que inicia con la expedición de un oficio de oferta o de un acto administrativo, según corresponda, y culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado.

En el caso de la expropiación administrativa, vencido el plazo para la negociación directa sin que se haya perfeccionado el contrato de promesa de compraventa, la

<sup>64</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 61, inciso 6: "*Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.*"

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad 1070 de 2002. "*De la Ley 9 de 1989 y de la Ley 388 de 1997, se infiere que durante la etapa de negociación tanto en el proceso de expropiación por vía judicial como en el de por vía administrativa, la negociación comprende la posibilidad de modificar el precio base señalado en la oferta.*" Esta posibilidad se infiere, entre otras razones, de la utilización de la expresión precio base de la negociación (artículo 13, Ley 9 de 1989); de la existencia de un plazo para negociar (Artículo 61, inciso 6, Ley 388 de 1997); y del hecho que la etapa de negociación pueda terminar antes de ese plazo, porque el particular rechace cualquier intento de acuerdo (Artículo 20, Ley 9 de 1989).

<sup>66</sup> Ley 9 de 1989, artículo 14 "*Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un folio de matrícula inmobiliaria actualizado. Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente ley. Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato. El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición.*"



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

autoridad competente, mediante acto administrativo motivado, decide unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago<sup>67</sup>. Contra este acto sólo procede el recurso de reposición en vía gubernativa<sup>68</sup>, y las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así las cosas, es menester precisar que las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar los derechos de los particulares sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieren inmuebles para cumplir los fines del Estado, deben obrar con sujeción al principio de legalidad garantizando el derecho al debido proceso, lo que comporta el deber de adelantar los trámites en orden a la enajenación voluntaria o la expropiación de los bienes, si aquélla no es posible.

Siendo así, cuando el Estado no actúa conforme al ordenamiento, sino que ocupa los bienes, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la C.P., tendrá que ser conminado a responder patrimonialmente por los daños que haya ocasionado.

Pues bien, descendiendo al análisis del caso concreto, se probó: i) que mediante Resolución No. 012 del 8 de marzo de 2010, el Departamento de Planeación Municipal de Villavicencio declaró zona de reserva para la futura construcción de obras del sistema vial de Villavicencio un área de 3.145,9 m<sup>2</sup> del predio identificado

<sup>67</sup> Ley 388 de 1997, artículo 68: *"Decisión de la expropiación. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente: 1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación. 2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago. 3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado. 4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación. 5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa."*

<sup>68</sup> Ley 388 de 1997, artículo 69 *"Notificación y recursos. El acto que decide la expropiación se notificará al propietario o titular de derechos reales sobre el inmueble expropiado, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo. Contra la decisión por vía administrativa sólo procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo a partir de la notificación. El recurso deberá ser decidido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su interposición, y si transcurrido ese lapso no se ha tomado decisión alguna, se entenderá que el recurso ha sido decidido favorablemente."*



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

con la matrícula inmobiliaria No. 230-0065145 (hecho probado 7.1.3.); ii) que el 22 de junio de 2010, el municipio de Villavicencio suscribió el contrato de obra No. 729 con el Consorcio Puente Caño Seco, para la *“construcción del puente vehicular sobre Caño Seco sobre la vía antigua que comunica a Villavicencio – Restrepo”* (hecho probado 7.1.4.); iii) que mediante acta del 3 de junio 2010, el municipio de Villavicencio y la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. celebraron un acuerdo para que se desarrollara en el predio de la referida sociedad la parte que corresponda para la construcción del puente vehicular. Asimismo, en esa acta se precisó que *“el único predio privado afectado por el proyecto es el de propiedad de La Ganadería La Cristalina, a quien se le ha planteado una negociación comercial sobre el inmueble”* (hecho probado 7.1.5.); y, iv) que la negociación del predio se prorrogó el 1° de septiembre de 2010, el 1° de noviembre de 2010 y el 10 de enero de 2011 (hechos probados 7.1.8, 7.1.10. y 7.1.12), sin que se hubiese llegado a un acuerdo entre las partes.

Bajo el anterior contexto, y como concluyó acertadamente el *a quo*, se advierte que la ocupación permanente de la franja de terreno de propiedad de la actora es atribuible fáctica y jurídicamente al municipio de Villavicencio, por cuanto se acreditó que dicha entidad ocupó el inmueble de propiedad de la demandante sin agotar el trámite de adquisición por enajenación voluntaria o por expropiación administrativa, como lo dispone la norma que regula esos procedimientos.

Ahora bien, el municipio de Villavicencio aduce en su alzada que no le asistía responsabilidad por el daño reclamado, pues, mediante la Resolución 012 del 8 de marzo de 2010, el Departamento Administrativo de Planeación de Villavicencio declaró zona de reserva parte del predio de la sociedad demandante y, a su vez, se determinó un área de afectación para la localización y futura construcción de obras del sistema vial de dicho municipio. Asimismo, que de conformidad con el Decreto 77 de 1987 y el Decreto 2770 de 1953, *“el predio de la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. estaba afectado vialmente y no podía ser objeto de apropiación por parte de terceros”* y que el puente vehicular fue construido sobre el terreno que ocupaba el puente militar existente antiguamente y, por tanto, no se efectuó ocupación alguna del predio de la parte actora. Sostuvo que la ocupación que se



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

alega se efectuó sobre una franja de ronda de río, los cuales, de acuerdo con el artículo 83<sup>69</sup> del Decreto 2811 de 1974, son bienes del Estado.

Sobre el particular, conviene precisar que el hecho que mediante Resolución No. 012 del 8 de marzo de 2010 del Departamento de Planeación Municipal de Villavicencio hubiese declarado un área del predio de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. como zona de reserva para la futura construcción de obras del sistema vial de Villavicencio, ello en modo alguno eximia al municipio de su deber de agotar los procedimientos de enajenación voluntaria, de expropiación judicial y/o de expropiación administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley 388 de 1997.

Asimismo, se acreditó que el pluri mencionado inmueble sí se vio afectado con la obra desarrollada en virtud del contrato de obra No. 729, pues, como se expuso en precedencia, el propio municipio en el acta del 3 de junio 2010 precisó que *“el único predio privado afectado por el proyecto es el de propiedad de La Ganadería La Cristalina”* (hecho probado 7.1.5.), de igual forma, en la reunión celebrada el 21 de julio de 2010 entre el representante de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda., el contratista, el interventor, el director de obra, el residente de interventoría el inspector de interventoría del contrato de obra No. 729 *“se realizó el recorrido por el predio a intervenir en un área de 3.280,39 m<sup>2</sup>, según plano de levantamiento topográfico realizado por el consorcio Puente Caño Seco”* (hecho probado 7.1.7.).

De conformidad con lo expuesto, se advierte que el daño es imputable al municipio de Villavicencio, pues, se reitera, que dicha entidad ocupó de forma permanente el inmueble de propiedad de la sociedad demandante sin atender su deber constitucional de respetar los derechos de los particulares sobre toda clase de bienes y de adelantar los trámites en orden a la enajenación voluntaria o la expropiación de los bienes, si aquélla no es posible.

<sup>69</sup> *“Artículo 83.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:*

*a.- El álveo o cauce natural de las corrientes; b.- El lecho de los depósitos naturales de agua; c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres; d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares; f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas”.*



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

## 8. Liquidación de perjuicios

A continuación, se realizará la liquidación de perjuicios a favor de la actora, teniendo en cuenta aquel solicitado en la demanda, esto es, el daño emergente, correspondiente al valor del predio ocupado permanentemente.

Sobre el particular, la Sala estima que, si bien se acreditó la afectación al inmueble de propiedad de la parte actora, lo cierto es que no existe certeza respecto del área ocupada, toda vez que en la Resolución No. 012 del 8 de marzo de 2010, el Departamento de Planeación Municipal de Villavicencio declaró zona de reserva para la futura construcción de obras del sistema vial de Villavicencio un área de **3.145,9 m<sup>2</sup>** (hecho probado 7.1.3.), posteriormente, en la reunión celebrada el 21 de julio de 2010 se indicó que “se realizó el recorrido por el predio a intervenir en un área de **3.280,39 m<sup>2</sup>**” y, finalmente, en el avalúo efectuado en julio de 2011 se señaló como área afectada por la obra **2.868,60 m<sup>2</sup>** de área urbanizable y **1.254,10 m<sup>2</sup>** de área de protección ambiental.

De tal suerte, se evidencia que el daño emergente se encuentra probado, pero se ignora el *quantum* indemnizatorio, pues, aunque las pruebas obrantes en el plenario dan cuenta de la ocupación permanente del predio de la actora, lo cierto es que son insuficientes para determinar, con certeza, el área del predio que resultó afectada con la realización de la obra pública.

No obstante lo anterior, se tiene que cuando se encuentra establecido el daño y únicamente resta determinar su monto, es posible proferir una condena en abstracto, a fin de que, mediante el trámite incidental previsto para el efecto, se determine el daño emergente por haber privado a su legítimo propietario de su utilización, conforme a lo dispuesto en el artículo 172 del CCA y el artículo 137 del CPC.

Así pues, en la parte resolutive se modificará la sentencia de primera instancia respecto de los parámetros de la condena en abstracto y, en ese sentido, se ordenará al Tribunal *a quo* que mediante incidente se determine lo siguiente: 1. A



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

través de estudio o avalúo que realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), deberá establecer el valor del metro cuadrado en el inmueble de propiedad de la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145 a la fecha de esta sentencia; 2. Luego de obtener el anterior valor, deberá determinarse por perito experto el área afectada u ocupada por la obra pública que el municipio de Villavicencio realizó en el referido predio; y, 3. Obtenido el precio del metro cuadrado y una vez esté determinada el área ocupada, se procederá a liquidar el daño emergente con fundamento en dichos resultados. En cualquier caso, la indemnización que se conceda a la demandante no podrá ser superior a \$1.379.052.750 del año 2012 (o la suma que arroje a valor presente), pues ello superaría el monto pedido como indemnización por daño emergente en la demanda.

#### **9. Condena en costas**

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia una actuación temeraria de alguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que ésta proceda y las mismas no se hallan probadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia proferida el 24 de septiembre de 2018 por el Tribunal Administrativo “*Sala Transitoria*”, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia, la cual quedará así:

*“PRIMERO: DECLARAR patrimonialmente responsable al municipio de Villavicencio por la ocupación permanente del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145, de propiedad de la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda., de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*”



Radicación: 50001233100020120026701 (64213)  
Demandante: Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda.

*SEGUNDO: CONDENAR en abstracto al municipio de Villavicencio, para que indemnice a la Sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente que le fueron causados como consecuencia de la ocupación de su inmueble.*

*Para el efecto el Tribunal a quo deberá abrir un incidente mediante el cual se determine lo siguiente: 1. Deberá establecerse a través de estudio o avalúo que realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el valor del metro cuadrado en el inmueble de propiedad de la sociedad Ganadería La Cristalina Ltda. identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145 a la fecha de esta sentencia; 2. Luego de obtener el anterior valor, deberá determinarse por perito experto el área afectada u ocupada por la obra pública que el municipio de Villavicencio realizó en el referido predio; y, 3. Obtenido el precio del metro cuadrado y una vez esté determinada el área ocupada, se procederá a liquidar el daño emergente con fundamento en dichos resultados. En cualquier caso, la indemnización que se conceda a la demandante no podrá ser superior a \$1.379.052.750 del año 2012 (o la suma que arroje a valor presente), pues ello superaría el monto pedido como indemnización por daño emergente en la demanda.*

*TERCERO: La presente sentencia deberá ser protocolizada e inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para que sirva como título traslativo de dominio del área ocupada del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-0065145, en favor del municipio de Villavicencio, quien será su adquirente.*

*CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.”*

**SEGUNDO: SIN COSTAS.**

**TERCERO:** En firme esta providencia **ENVÍESE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
WILLIAM BARRERA MUÑOZ  
Presidente de la Sala**

**FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
ADRIANA POLIDURA CASTILLO  
Magistrada**

**FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
NICOLÁS YEPES CORRALES  
Magistrado**