



Radicado: 25000-23-26-000-2004-01049-01 (43128)
Actor: José Anibal de Castro Castañeda

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

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., siete (07) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado número: 25000-23-26-000-2004-01049-01 (43128)
Demandante: José Anibal De Castro Castañeda
Demandado: Bogotá D.C. y Elmar Aurelio Marconi Quintero
Referencia: Acción de reparación directa

Tema: Responsabilidad por daños causados por la construcción de una obra que no contaba con licencia expedida por el curador.

Subtema: Caducidad de la acción de reparación directa – acreditada.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección resuelve el recurso de apelación interpuesto por el demandado, Elmar Aurelio Marconi Quintero, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 31 de agosto de 2011, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 19 de abril de 1999, Maria Cecilia De Castro de Buitrago presentó querrela ante la Alcaldía Local de Teusaquillo, dado que en el inmueble contiguo al que ella habitaba se estaba construyendo, sin la respectiva licencia de construcción, un edificio de cuatro (4) pisos, y cuyo levantamiento había causado daños en su vivienda. La Alcaldía Local de Teusaquillo, en resolución del 28 de agosto del 2000, declaró infractor del régimen de construcción y urbanismo a Elmar Aurelio Marconi Quintero, quien realizó la obra denunciada por la señora De Castro de Buitrago, sin el respectivo permiso expedido por autoridad competente. Además, le impuso sanción consistente en multa y le concedió el plazo de sesenta (60) días para que restituyera el inmueble a su forma original o para que presentara el respectivo permiso otorgado por autoridad competente. El 10 de noviembre de 2003, la Alcaldía Local de Teusaquillo profirió acto administrativo en el que estableció que el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero incumplió con las ordenes dictadas en su contra en la resolución del 28 de agosto de 2000, reiteró las sanciones que le fueron impuestas al infractor y estableció que aquel construyó un piso adicional en la vivienda, que tampoco le había sido autorizado. El señor José Anibal De Castro Castañeda, hermano de la señora De Castro de Buitrago y propietario del inmueble afectado con la edificación erigida por el señor Marconi Quintero, pretende la reparación del daño que le fue causado por la construcción, detrimento que considera que también le es imputable al distrito capital de Bogotá porque no realizó el correspondiente control urbanístico de la obra.



II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

La demanda fue presentada el día 28 de mayo de 2004¹, por **José Aníbal de Castro Castañeda**, quien adujo ser el propietario del inmueble ubicado en la carrera 15A No. 58-23, vivienda que resultó afectada por la construcción realizada por el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero.

La parte actora pretende que esta jurisdicción profiera sentencia en la que declare que el señor **Elmar Aurelio Marconi Quintero** es responsable "por haber construido sin licencia y sin [sic] el edificio de la carrera 15A No. 58 – 27 de la ciudad de Bogotá, causando los daños y perjuicios del inmueble de propiedad de mi mandante (...)"², que, según su argumentación, amenaza ruina.

Así mismo, solicitó la declaración de responsabilidad de **Bogotá D.C.**, "por omisión en el control de contravención de obra que causó graves daños en el inmueble de propiedad del señor José Aníbal de Castro (...)"³, falla en el servicio que fundamenta en los siguientes argumentos:

1. Los hechos denunciados por la señora De Castro de Buitrago, antes sintetizados, constituían dos contravenciones policivas: (i) una contravención al régimen de construcción y urbanismo por la realización de una edificación sin licencia expedida por un curador, y (ii) una contravención por perturbación a la posesión o tenencia, sin embargo, la Alcaldía Local de Teusaquillo únicamente investigó la posible comisión de la primera contravención.
2. La Alcaldía Local de Teusaquillo, quien profirió la resolución del 28 de agosto de 2000, no ha suspendido la construcción ni tampoco ha utilizado los medios coercitivos a su disposición para llevar a cabo la efectiva demolición de la obra, por lo que no ha materializado las órdenes contenidas en el acto administrativo referido.

Finalmente, el demandante pretende que los accionados sean condenados al pago de los perjuicios materiales que le fueron causados por el grave deterioro que sufrió el inmueble de su propiedad en razón de la construcción realizada por el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero.

2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto del 25 de agosto de 2004⁴, **admitió** la demanda. El auto admisorio de la demanda fue **notificado** en debida forma⁵, el término de traslado de la demanda **corrió** de conformidad con lo previsto en la ley, y esta fue **contestada**, en oportunidad, por el distrito capital de Bogotá⁶, y, de forma extemporánea, por Elmar Aurelio Marconi Quintero⁷.

¹ De acuerdo con el sello de recibido de la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, visible a folio 7 del cuaderno 1.

² Pretensión No. 2 del escrito de demanda, visible a folio 12 del cuaderno 1.

³ Pretensión No. 1 del escrito de demanda, visible a folio 12 del cuaderno 1.

⁴ Folio 20 del cuaderno 1.

⁵ Folios 23 y 38 del cuaderno 1.

⁶ Folios 50-59 del cuaderno 1.

⁷ Folios 69-84 del cuaderno 1.



Sin embargo, desde el 29 de julio de 2004⁸, el actor **radicó** escrito de adición de la demanda⁹. La reforma de la demanda fue **admitida** por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto del 7 de septiembre de 2005¹⁰. El auto admisorio de la reforma de la demanda fue **notificado** en debida forma¹¹, el término de traslado de la reforma de la demanda **corrió** de conformidad con lo previsto en la ley¹², y esta fue **contestada**, en oportunidad, por Elmar Aurelio Marconi Quintero¹³, quien propuso la excepción de caducidad de la acción, dado que, según su argumentación, la obra por él construida finalizó en enero de 1998.

Una vez agotada la etapa probatoria, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por auto del 25 de agosto de 2010¹⁴, corrió traslado a las partes para que presentaran sus **alegatos de conclusión**. Así lo hicieron la parte actora¹⁵ y el distrito capital de Bogotá¹⁶.

2.3. La sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia proferida el 31 de agosto de 2011¹⁷, **declaró responsable** al señor Elmar Aurelio Marconi Quintero por los perjuicios causados al señor José Aníbal De Castro Castañeda, y, como consecuencia de esa declaración, lo condenó al pago de treinta y seis millones novecientos setenta y tres mil ochocientos treinta y siete pesos con dieciséis centavos m/cte (\$36.973.837,16), por concepto de daño emergente.

Como sustento de su decisión, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca argumentó que el dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia, Julio E. Ordoñez Castillo, da cuenta de la afectación sufrida por el inmueble de propiedad del señor José Aníbal De Castro Castañeda, y establece que toda construcción, como aquella realizada por el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, altera el terreno donde se ejecuta, causando deslizamientos, deformaciones y asentamiento (carga sobre los predios adyacentes), por lo que se afectan las construcciones vecinas preexistentes.

Por otra parte, **declaró no probada la excepción de caducidad** propuesta por el demandado, Elmar Aurelio Marconi Quintero. Según la argumentación del *a quo*, aun cuando el señor Marconi Quintero fue declarado infractor del régimen de construcción y urbanismo mediante la resolución del 28 de agosto de 2000, éste continuó realizando la obra con posterioridad a esa fecha, puesto que construyó un piso adicional, como fue constatado en la resolución del 10 de noviembre de 2003. Por ende, el daño persistió, y, en consecuencia, la contabilización del término de caducidad inicia a partir de la expedición del segundo acto administrativo.

⁸ Según sello de recibido de la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 29 de julio de 2004, visible a folio 18 del cuaderno 1.

⁹ Folios 12-18 del cuaderno 1.

¹⁰ Folio 86 del cuaderno 1.

¹¹ Folios 109 y 130 del cuaderno 1.

¹² Folio 165 del cuaderno 1.

¹³ Folios 88-103 del cuaderno 1.

¹⁴ Folio 412 del cuaderno 1.

¹⁵ Folios 423-427 del cuaderno 1.

¹⁶ Folios 413-422 del cuaderno 1.

¹⁷ Folios 448-468 del C.ppal.



2.4. El recurso de apelación

Elmar Aurelio Marconi Quintero, con escrito radicado el 7 de octubre de 2011¹⁸, **apeló** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Como fundamento de su reproche, el señor Marconi Quintero argumentó que el demandante, José Aníbal De Castro Castañeda, no probó el nexo causal entre los daños que le fueron causados a su inmueble y la construcción realizada por el demandado. A su juicio, el dictamen pericial rendido por el señor Julio E. Ordoñez Castillo no merece credibilidad, puesto que admite que la causa de los daños podía ser la falta de mantenimiento del inmueble del señor De Castro Castañeda, y, sin embargo, concluyó que estos fueron ocasionados por el edificio construido por el señor Marconi Quintero, sin sustento científico alguno. Además, manifestó que aun cuando no tenía la licencia para la construcción del edificio, este "se diseñó y construyó con características geométricas y de resistencia de acuerdo con la carga de la nueva construcción y la resistencia del terreno para garantizar que su comportamiento no solo soporte a la carga del nuevo edificio, sino que evite que esta construcción afectara a las construcciones vecinas"¹⁹.

Aunado a lo anterior, el recurrente cuestionó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de declarar no probada la excepción de caducidad de la acción, de conformidad con los siguientes argumentos: (i) la obra culminó en enero de 1998, momento en que iniciaba la contabilización del término de caducidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 136-8 del CCA; y (ii) no es cierto, que con posterioridad al año 2000 se construyó un piso adicional en el edificio, como lo establece la resolución del 10 de noviembre de 2003, ya que desde el año de 1998 existen cuatro pisos y una terraza con techo, como lo demuestran las fotografías tomadas en una y otra época, que obran en el expediente.

Finalmente, indicó que, en caso de mantenerse la condena en su contra, por construir sin licencia expedida por un curador, también debía condenarse a la Alcaldía Local de Teusaquillo, "quien no realizó ninguna acción para evitar que el suscrito realizara los presuntos daños"²⁰

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el trámite de la audiencia de conciliación prevista en el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010²¹, que declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes, **concedió el recurso de apelación** interpuesto por Elmar Aurelio Marconi Quintero contra la sentencia de primera instancia²².

¹⁸ Folios 470-480 del C.ppal.

¹⁹ Folio 4 del escrito del recurso de apelación, visible a folios 470-480 del C.ppal.

²⁰ Folio 11 del escrito del recurso de apelación, visible a folios 470-480 del C.ppal.

²¹ "Artículo 70. Adiciónese un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria.

PARÁGRAFO: Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso".

²² Folio 484 del C.ppal.



2.5. Trámite relevante en segunda instancia

Esta Corporación, en auto del 22 de febrero de 2012²³, **admitió el recurso de apelación** interpuesto por el demandado, Elmar Aurelio Marconi Quintero, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 31 de agosto de 2011.

Además, por auto del 14 de marzo de 2012²⁴, corrió traslado a las partes, para que presentaran **alegatos de conclusión**, y al Ministerio Público, para que rindiera **concepto de fondo**. Así lo hizo el distrito capital de Bogotá²⁵, en tanto que la parte actora, el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero y la Procuraduría General de la Nación guardaron silencio²⁶.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

En el presente caso, el señor José Anibal De Castro Castañeda solicitó la reparación de los perjuicios que le fueron causados por el grave deterioro que sufrió el inmueble de su propiedad en razón de la construcción realizada por el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, pretensión que le fue concedida, de forma parcial, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, en el recurso de apelación que interpuso contra el fallo de primera instancia, reprochó la condena proferida en su contra por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca porque, aun cuando reconoce el deterioro que presenta el inmueble del actor, considera que la causa eficiente del daño no es la construcción que realizó en su predio sino la falta de mantenimiento del inmueble de aquel. Además, insiste en la declaración de caducidad de la acción de reparación directa, y solicita, en subsidio de lo anterior, se condene también a la entidad pública demandada.

Así las cosas, la Sala, en recta aplicación del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil (CPC), aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo (CCA), y de la sentencia de unificación jurisprudencial de la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación²⁷, debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La demanda de reparación directa incoada por el señor José Anibal De Castro Castañeda fue presentada en el término previsto por el artículo 136-8 del Código Contencioso Administrativo (CCA)?

En caso de que la respuesta a este interrogante sea positiva y se cumplan con los demás presupuestos de la sentencia de mérito, la Subsección resolverá el siguiente problema jurídico atinente al fondo del asunto:

¿El señor José Anibal De Castro Castañeda, con las pruebas aportadas al plenario, acreditó que la causa eficiente de los daños sufridos por el inmueble de su propiedad fue la construcción del edificio realizado por el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero?

²³ Folio 488 del C.ppal.

²⁴ Folio 490 del C.ppal.

²⁵ Folios 492-500 del C.ppal.

²⁶ Según constancia secretarial del 13 de abril de 2012, visible a folio 502 del C.ppal.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, Exp. 21.060.



Finalmente, si la respuesta a este problema se revela positiva, la Subsección deberá: (i) abordar el juicio de imputación del daño frente al distrito capital de Bogotá y al señor Elmar Aurelio Marconi Quintero; y (ii) determinar el mérito de la prueba de los perjuicios que deprecia el demandante y decidir sobre la condena a que haya lugar.

IV. HECHOS PROBADOS

4.1. El 28 de marzo de 1960, José Anibal De Castro Castañeda compró el inmueble ubicado en la carrera 15A No. 58-23 de la ciudad de Bogotá²⁸.

4.2. El 19 de abril de 1999, Maria Cecilia De Castro de Buitrago, hermana del señor De Castro Castañeda, radicó querrela ante la Alcaldía Local de Teusaquillo²⁹, en la que manifestó:

"1. Soy tenedora del inmueble número 58-23 de la carrera 15A, de esta ciudad.

2. El propietario o tenedor del inmueble vecino, el número 58-27 de la misma carrera 15A, está terminando la construcción de una edificación de cuatro (4) pisos y terraza, al parecer sin las licencias o permisos respectivos. Esta obra a partir del segundo piso es voladiza y tiene ventanas en varios costados, ha dañado paredes y tumbado parcialmente muros en mi casa, perjudicándome notablemente".

4.3. La señora Maria Cecilia De Castro de Buitrago, ante el silencio de la Alcaldía Local de Teusaquillo frente a la querrela radicada el 19 de abril de 1999, presentó escrito en ejercicio del derecho de petición³⁰, en el que, después de reiteradas las manifestaciones relacionadas en el hecho probado No. 4.2., indicó:

"Elevé esta denuncia para que se verificaran las mencionadas contravenciones y se impusieran las sanciones urbanísticas señaladas por el artículo 66 de la Ley 9ª. De 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, y que comprenden desde la imposición de multas sucesivas, orden de suspensión de servicios públicos hasta la demolición de la obra construida sin licencia o sin ajustarse a planos aprobados (...)"

4.4. El alcalde local de Teusaquillo, por oficio No. 668 del 22 de septiembre de 1999³¹, informó a la señora Maria Cecilia De Castro de Buitrago que, en virtud de la querrela que presentó, se inició un proceso por infracción al régimen de construcción y urbanismo radicado bajo el número 2547. Así mismo, le comunicó que, para mayor información, la querrela quedaba a su disposición en la oficina de Asesoría de Obras de la Alcaldía.

4.5. El 21 de mayo de 1999, el Asesor de Obras de la Alcaldía Local de Teusaquillo realizó visita al predio en donde se realizaba la construcción denunciada por la señora María Cecilia De Castro de Buitrago, de propiedad del señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, y observó "que se trata de una edificación

²⁸ Certificado de Tradición y Libertad de Matricula Inmobiliaria No. 50C-110127, visible a folios 3 y 4 del cuaderno 2.

²⁹ Esto, según derecho de petición radicado por la señora María Cecilia De Castro de Buitrago ante la Alcaldía Local de Teusaquillo, el 8 de septiembre de 1999, visible a folio 9 del cuaderno 2.

³⁰ Ver nota al pie No. 29.

³¹ Folio 5 del cuaderno 2.



de 4 pisos en donde no se permitió el ingreso, la obra se encuentra terminada en cuanto a su estructura"³².

4.6. El 25 de mayo de 1999, Elmar Aurelio Marconi Quintero rindió diligencia de versión libre en el trámite del proceso por infracción al régimen de construcción y urbanismo identificado con el radicado No. 2547³³, en la que declaró:

"PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho quien es el propietario del inmueble ubicado en la carrera 15ª-58-27. CONTESTÓ: Yo. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al despacho si en el inmueble anteriormente mencionado se está realizando alguna clase de construcción, modificación o ampliación, en caso afirmativo en qué consiste. CONTESTÓ: En el momento no se está realizando obras, estoy viviendo ahí pero si proyecto continuar con la conclusión del proyecto (...) la construcción que existe fue de una modificación y ampliación en el año de 1995 y eso está inconcluso y las áreas comunes están en obra negra porque no puedo terminar el pen hause [sic]"

4.7. El 5 de octubre de 1999, Catalina González, arquitecta de la Oficina de Asesoría de Obras de la Alcaldía Local de Teusaquillo, realizó una nueva visita de verificación al predio del señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, en la que observó "que se trata de un edificio de 4 pisos, se realizó una demolición total del inmueble preexistente (...) se logra observar que existe una prolongación de columnas y vigas para construir un quinto piso"³⁴.

4.8. La Alcaldía Local de Teusaquillo, por resolución del 28 de agosto de 2000³⁵, declaró infractor del régimen de construcción y urbanismo al señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, "por haber realizado una obra nueva y una demolición del inmueble preexistente sin el respectivo permiso expedido por autoridad competente en el inmueble ubicado en la carrera 15 # 58-27". Además, le impuso sanción consistente en multa equivalente a setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes y le concedió el plazo de sesenta (60) días para que restituyera el inmueble a su forma original o anexara el respectivo permiso otorgado por autoridad competente, lo anterior so pena de imposición de la multa antes referida, en forma sucesiva, y/o demolición de la edificación. Finalmente, ordenó que, una vez vencido el plazo antes referido, la arquitecta de la oficina de asesoría de obras de la alcaldía debía realizar una nueva verificación para constatar la restitución del inmueble a su forma original o su adecuación a la respectiva licencia de construcción.

La anterior decisión fue notificada por edicto que fue fijado, entre el 18 y 28 de octubre de 2000, en un lugar público y visible de la oficina de asesoría de obras de la Alcaldía Local de Teusaquillo³⁶, y contra esta procedían los recursos de reposición y apelación, en el término previsto en el artículo 51 del CCA³⁷. Así las cosas, el acto administrativo quedó ejecutoriado el 7 de noviembre de 2000, y el término de sesenta (60) días otorgado al señor Elmar Aurelio Marconi Quintero para que restituyera su inmueble a su forma original o para que presentara la respectiva licencia de construcción venció el 6 de febrero de 2001.

³² Folios 36 y 37 del cuaderno 2.

³³ Folios 38 y 39 del cuaderno 2.

³⁴ Folio 46 del cuaderno 2.

³⁵ Folios 11-13 del cuaderno 2.

³⁶ Folio 14 del cuaderno 2.

³⁷ "Artículo 51. Oportunidad y presentación. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso (...)"



4.9. El 14 de septiembre de 2000, antes de la notificación por edicto de la resolución del 28 de agosto de 2000, la Oficina de Asesoría de Obras de la Alcaldía Local de Teusaquillo realizó otra visita de verificación al predio del señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, en la que observó "que en el momento se está realizando la construcción del 5 piso, en el momento se encuentran en mampostería, además se encuentra a la vez realizando la terraza de este, en esta zona se encuentra una construcción de 1 mtr x 2 mtrss donde se encuentra la escalera"³⁸.

4.10. La Alcaldía Local de Teusaquillo, por resolución No. 167 de 2003³⁹, impuso al señor Elmar Aurelio Marconi Quintero la sanción de multa prevista en el acto administrativo proferido el 28 de agosto de 2000, y ordenó la demolición total de las obras que construyó en el lote de terreno ubicado en la carrera 15 No. 58-27 de la ciudad de Bogotá, en el término de sesenta (60) días calendario. Como sustento de su decisión, expuso:

"Como ya se advirtió, el fallo de fecha Agosto 28 de 2000, prevé, en su numeral tercero, la posibilidad de imponer sanciones adicionales a la allí contemplada en el evento de que en un plazo no mayor a sesenta días el infractor no subsane la infracción, restituyendo el inmueble a su forma original o allegando la licencia de construcción requerida. Ninguna de las dos situaciones se ha dado, antes bien por el contrario, el sujeto administrado ha reincidido en la infracción al ampliar su edificio en un piso más, dando lugar a un quinto nivel, sin preocuparse por obtener el permiso de la Curaduría Urbana". (Subrayado fuera de texto)

III. PRESUPUESTOS DE LA SENTENCIA DE MÉRITO

3.1. Competencia

La Subsección es **competente** para resolver los problemas atinentes al fondo de la litis, en atención a lo preceptuado por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo (CCA)⁴⁰, subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998, como quiera que el recurso de apelación fue interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 31 de agosto de 2011.

Ahora, el hecho de que la demanda fuera incoada no solo contra el distrito capital de Bogotá sino también frente al señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, es decir, contra un particular, no varía la asignación del asunto al juez natural de la administración, en aplicación del "fuero de atracción"⁴¹.

³⁸ Folio 59 del cuaderno 2.

³⁹ Folios 70-72 del cuaderno 2.

⁴⁰ "Artículo 129. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.

El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código".

⁴¹ La jurisprudencia de la Corporación ha señalado, de tiempo atrás, que la intervención de un particular en el litigio en el que son parte una o varias entidades públicas, aún desde el momento mismo de su génesis, no varía la asignación del asunto al juez natural de la administración, aspecto que es conocido como "fuero de atracción". Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Providencia del 30 de agosto de 2007. Expediente No. 15635.



3.2. Legitimación para la causa

En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso es **José Anibal De Castro Castañeda**, quien demostró ser el propietario del inmueble ubicado en la carrera 15A No. 58-23 de la ciudad de Bogotá⁴². Además, si bien es cierto que la denuncia policiva del hecho dañoso fue presentada por su hermana, Maria Cecilia De Castro de Buitrago, el actor, desde el escrito de demanda, deja claro que esta tenía la condición de arrendadora del bien inmueble de su propiedad y que él conocía los hechos que fundamentan la demanda, pues es a partir de ellos que sustenta sus pretensiones.

Ahora, están **legitimados en la causa por pasiva**, **Elmar Aurelio Marconi Quintero**, propietario y constructor del edificio ubicado en la carrera 15A No. 58-27⁴³, obra a la cual se le atribuyen los daños causados a la vivienda del señor De Castro Castañeda, y el **distrito capital de Bogotá**, a quien la parte actora le reprocha la omisión consistente en no hacer uso de las medidas policivas necesarias para la suspensión de la obra que se ejecutaba sin licencia expedida por curador urbano, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 103 de la Ley 388 de 1997⁴⁴.

3.3. Vigencia de la acción

El artículo 136-8 del Código Contencioso Administrativo (CCA) prescribe que la acción de reparación directa debe incoarse en el término de dos (2) años, contados a partir de la ocurrencia del daño, independientemente de que este sea causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa o por la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de un trabajo público o cualquier otra causa⁴⁵.

Respecto del cómputo de la caducidad de la acción, la jurisprudencia de esta Sección ha sido pacífica en establecer que este se debe efectuar de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso, en tanto que el juez puede enfrentar situaciones en las que: (i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce el daño, por su evidente notoriedad. En este escenario, el daño y el conocimiento de este por parte del lesionado son concomitantes, de lo que se sigue que es ese único momento a partir del que se debe contar el término de caducidad, o (ii) se causa un daño, pero el lesionado no tuvo la oportunidad de conocerlo en el

⁴² Hecho probado No. 4.1.

⁴³ Ver: (i) Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 50C-377242, que obra a folio 2 del cuaderno 2; y (ii) resolución proferida por la Alcaldía Local de Teusaquillo, el 28 de agosto de 2000, mediante la cual el señor Marconi Quintero fue declarado infractor del régimen de construcción y urbanismo, por haber construido un edificio en el predio referido, sin contar con la respectiva licencia.

⁴⁴ "Artículo 103. Toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores (...)

En todos los casos de actuaciones que se efectúen sin licencia o sin ajustarse a la misma, el alcalde, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de dichas actuaciones, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 108 de la presente ley. En el caso del Distrito Capital esta función corresponde a los alcaldes menores, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital".

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de febrero de 2021. Radicación No. 25000-23-26-000-2016-10312-01 (48671).



momento de su ocurrencia, sino con posterioridad. En este evento, el de su conocimiento u oportunidad de acceder a él, será el momento a partir del que se comenzará a computar el término de caducidad⁴⁶.

Así mismo, en otras ocasiones se ha afirmado que es posible que el daño se prolongue o agrave, pero esto "no cambia las reglas a partir de las cuales empieza a computarse el término para acudir a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de reparación directa -ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o conocimiento real o presunto del demandante-, dada la distinción esencial entre la causación del daño y su permanencia desde el punto de vista temporal. En ese sentido, es claro que la extensión o agravación del daño con el paso del tiempo no le otorga el carácter de continuado o de tracto sucesivo"⁴⁷. En este sentido, cuando un daño no se consolida en un momento determinado, debe tenerse en cuenta que, el solo hecho de que la conducta causante del mismo permanezca, no implica, de forma necesaria, que exista un daño continuado, dado que es posible que lo que se prolongue en el tiempo sean sus efectos patrimoniales, esto es, los perjuicios causados por ese daño, como lo ha establecido esta Corporación, a saber:

"Es preciso advertir que no debe confundirse el daño con los perjuicios que este genera. El primero, al ser 'la lesión, la herida, la enfermedad, el dolor, la molestia, el detrimento ocasionado a una persona en su cuerpo, en su espíritu', estructura el quebranto de un aspecto de la integridad de un sujeto de derecho; el segundo, en cambio, deviene en el 'menoscabo patrimonial que resulta como consecuencia del daño', esto es, la derivación del primero y su manifestación externa en el y/o los sujetos directa e indirectamente afectados, que pueden incrementarse con el transcurrir temporal.

En este sentido, comoquiera que el daño es 'el hecho que genera las aminoraciones subjetivas susceptibles de reparación – de ahí que se erija como el elemento angular de la responsabilidad civil extracontractual, en su acepción original-, él, y no sus consecuencias, es lo que marca el momento a partir del cual debe contarse la caducidad de la acción indemnizatoria"⁴⁸.

Así las cosas, el hecho de que los efectos perjudiciales del daño se extiendan de forma indefinida en el tiempo no desvirtúa las reglas previstas en el artículo 136-8 del CCA y en la jurisprudencia de esta Corporación, esto es, que la contabilización del término de caducidad de la acción de reparación directa comienza a partir de la ocurrencia del daño, cuando este sea concomitante al hecho que lo genera, o a partir del momento en que el afectado tuvo conocimiento del daño que le fue causado, aun cuando sus efectos perjudiciales continúen presentándose. De lo contrario, el término de caducidad, que opera por ministerio de la ley, quedaría

⁴⁶ Ver, entre otras: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de febrero de 2021. Radicación No. 25000-23-26-000-2016-10312-01 (48671); (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 6 de febrero de 2020. Radicación No. 25000-23-36-000-2019-00189-01 (64877); y (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 10 de diciembre de 2021. Radicación No. 17001-23-33-000-2017-00272-01 (64883).

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021. Radicación No. 68001-23-33-000-2013-00082-01 (52233).

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 12 de diciembre de 2018. Expediente No. 62495.



supeditado a la indeterminación y la oportunidad para elevar la pretensión indemnizatoria no se extinguiría jamás, en detrimento de la seguridad jurídica⁴⁹.

En el presente caso, el demandante, José Aníbal De Castro Castañeda, pretende la declaración de responsabilidad del señor **Elmar Aurelio Marconi Quintero**, a quien le atribuye los daños sufridos por el inmueble de su propiedad por la construcción de un edificio sin contar con la respectiva licencia expedida por un curador urbano, y del Distrito capital, al que se imputan, también, los daños, por falta de control y vigilancia urbanística.

El 19 de abril de 1999, María Cecilia De Castro de Buitrago, hermana del señor José Aníbal De Castro Castañeda, radicó querrela ante la Alcaldía Local de Teusaquillo⁵⁰, en la que manifestó:

- “1. Soy tenedora del inmueble número 58-23 de la carrera 15A, de esta ciudad.
2. El propietario o tenedor del inmueble vecino, el número 58-27 de la misma carrera 15A, está terminando la construcción de una edificación de cuatro (4) pisos y terraza, al parecer sin las licencias o permisos respectivos. Esta obra a partir del segundo piso es voladiza y tiene ventanas en varios costados, ha dañado paredes y tumbado parcialmente muros en mi casa, perjudicándome notablemente”. (negrilla y subraya fuera de texto, para denotar).

Fulge, a partir del texto resaltado en la transcripción que precede, la existencia del daño objeto de la pretensión de reparación, a fecha 19 de abril de 1999, esto es, que al momento en que fue radicada la querrela ante la Alcaldía Local de Teusaquillo, la construcción adelantada por el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero había causado daños a su vivienda, específicamente en las paredes y muros del inmueble. Tal hecho fue conocido en esas condiciones de tiempo por la tenedora del inmueble y hermana del actor, y fue referido por este en su demanda, por lo que se infiere que tiene conocimiento desde entonces⁵¹.

Por lo tanto, la contabilización del término de caducidad de dos (2) años previsto en el artículo 136-8 del Código Contencioso Administrativo (CCA), frente a la **pretensión resarcitoria por el daño que le fue causado como consecuencia de la construcción del señor Marconi Quintero**, debe realizarse a partir del día siguiente a la presentación de la querrela antes referida, esto es, a partir del 20 de abril de 1999, por lo que la demanda incoada el día 28 de mayo de 2004 fue **presentada de forma manifiestamente extemporánea**.

Por otra parte, el señor José Aníbal De Castro Castañeda solicitó la declaración de responsabilidad de **Bogotá D.C.**, “por omisión en el control de contravención de obra que causó graves daños en el inmueble de propiedad del señor José Aníbal de Castro (...)”⁵², falla en el servicio que fundamenta en los siguientes argumentos:

1. Los hechos denunciados por la señora De Castro de Buitrago, antes sintetizados, constituían dos contravenciones policivas: (i) una

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Autos del: (i) 3 de mayo de 2018, expediente No. 58450; (ii) 1 de diciembre de 2016, expediente No. 54792; y sentencia del 4 de diciembre de 2020, expediente No. 64548.

⁵⁰ Esto, según derecho de petición radicado por la señora María Cecilia De Castro de Buitrago ante la Alcaldía Local de Teusaquillo, el 8 de septiembre de 1999, visible a folio 9 del cuaderno 2.

⁵¹ Hecho No. 3 del escrito de demanda, visible a folio 13 del cuaderno No. 1.

⁵² Pretensión No. 1 del escrito de demanda, visible a folio 12 del cuaderno 1.



contravención al régimen de construcción y urbanismo por la realización de una edificación sin licencia expedida por un curador, y (ii) una contravención por perturbación a la posesión o tenencia, sin embargo, la Alcaldía Local de Teusaquillo únicamente investigó la posible comisión de la primera contravención.

2. La Alcaldía Local de Teusaquillo, quien profirió la resolución del 28 de agosto de 2000, no ha suspendido la construcción ni tampoco ha utilizado los medios coercitivos a su disposición para llevar a cabo la efectiva demolición de la obra, por lo que no ha materializado las órdenes contenidas en el acto administrativo referido.

Para la contabilización del término de caducidad de la acción de reparación directa, la Sala debe determinar el momento en que el demandante encuentra elementos de juicio para atribuirle la causa del daño a la omisión de la Alcaldía Local de Teusaquillo.

Frente a la primera omisión planteada por el actor, de conocer el asunto y adelantar la investigación por infracción al régimen de construcción y urbanismo, esta situación ocurre cuando se presentó la querrela por la construcción del señor Elmar Aurelio Marconi Quintero y la denunciante no obtuvo respuesta de parte de la entidad, por lo que el 19 de abril de 1999 tuvo que actuar en derecho de petición para insistir en su reclamo; sin embargo, dicha omisión cesó cuando el alcalde local de Teusaquillo, por oficio No. 668 del 22 de septiembre de 1999⁵³, informó a la señora Maria Cecilia De Castro de Buitrago que inició el proceso identificado con el número de radicado 2547. Aunado a lo anterior, la Subsección observa que en el momento en que la señora De Castro de Buitrago presentó la querrela ya se había causado el daño cuya reparación pretende el demandante, y la actuación adelantada por la Alcaldía Local de Teusaquillo no se revela apta para evitarlo. Por lo tanto, el cómputo del término de caducidad **frente a la pretensión resarcitoria formulada contra el distrito capital de Bogotá**, con fundamento en la situación antes expuesta, debe realizarse desde el día siguiente al oficio proferido por el Alcalde Local de Teusaquillo, es decir, el 23 de septiembre de 1999, por lo que la demanda incoada el día 28 de mayo de 2004 **fue presentada de forma extemporánea**.

Respecto de la segunda situación expuesta por el demandante, esto es, **que la Alcaldía Local de Teusaquillo no ha dado cumplimiento efectivo a las órdenes proferidas en la resolución del 28 de agosto de 2000**, la Sala encuentra que en ese acto administrativo se dispuso un plazo de sesenta (60) días para el cumplimiento de dichos mandatos, y, además, decretó que la arquitecta de asesoría de obras de la entidad, una vez vencido el plazo, debía llevar a cabo una nueva verificación, para constatar la restitución del inmueble o la adecuación del mismo a la licencia de construcción. El plazo venció el día 6 de febrero de 2001, sin que el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero diera cumplimiento a las ordenes contenidas en la resolución antes referida, por ende, a partir de ese momento el demandante tuvo conocimiento de la omisión que hoy le reprocha al distrito capital de Bogotá, y, en consecuencia, a partir del 7 de febrero de 2001 y hasta el 7 de febrero de 2003 corría la oportunidad legal prevista en el artículo 136-8 del CCA para presentar la demanda de reparación directa, pero esta fue radicada el 28 de mayo de 2004, **cuando ya había operado la caducidad de la acción**. Oportunidad que se encontraba vencida incluso desde

⁵³ Folio 5 del cuaderno 2.



antes de la fecha en que la parte actora presentó la solicitud para la celebración de la audiencia de conciliación prejudicial, el 26 de mayo de 2004⁵⁴. Con todo, como queda visto en precedencia, el daño ya se había denunciado como existente, desde el 19 de abril de 1999.

Ahora, el demandante alega que el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero, con posterioridad a la expedición de la resolución del 28 de agosto de 2000, continuó con la obra, construyendo el quinto piso del edificio ubicado en la carrera 15A No. 58-27, por lo que hubo un daño continuado, debiéndose contabilizar el término de caducidad a partir de la fecha de terminación de la obra, que él estima, finalizó en noviembre de 2002⁵⁵.

Al respecto, la Sala encuentra que si bien es cierto que el señor Elmar Aurelio Marconi Quintero construyó un quinto piso en su edificio, la construcción de esta planta inició desde antes de la expedición de la resolución proferida por la Alcaldía Local de Teusaquillo, el 28 de agosto de 2000, fecha en la que ya había aparecido el daño, y que esa construcción culminó con posterioridad al mismo acto administrativo, por lo tanto, esta situación, en el peor de los casos, no demostrado por demás, pudo constituir causa de extensión o agravación del daño, circunstancia que la jurisprudencia de la Sección ha diferenciado de la configurativa del daño continuado o de tracto sucesivo. Por tanto, frente a este cargo se mantiene el cómputo de caducidad con aplicación de las reglas que para el efecto fueron expuestas en precedencia, y se impone concluir que el ejercicio de la acción fue extemporáneo.

Así las cosas, la Subsección revocará la sentencia de primera instancia, y, en su lugar, **declarará la caducidad de la acción de reparación directa**, por las razones expuestas en este proveído.

VI. COSTAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 171 del CCA, solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se efectuará condena en costas.

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,

FALLA

PRIMERO: REVOCASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 31 de agosto de 2011, y, en su lugar, **DECLARASE** la caducidad de la acción de reparación directa, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

⁵⁴ Folio 1 del cuaderno 2.

⁵⁵ Hecho No. 11 del escrito de demanda, visible a folio 14 del cuaderno 1.

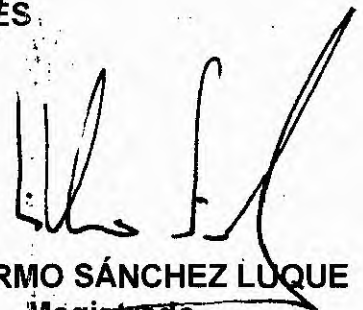


TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

Cópiese, Notifíquese, Cúmplase


NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la sala


JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado


GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Aclaración de voto Cfr. Rad.
36.146-15 #1, Rad. 34.326-17
Voto disidente Rad. 48.205-20 #1

JAMVG