



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., nueve (9) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)

Actor: OSCAR BERMÚDEZ GALLO

Demandado: CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S. Y OTRO

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: OCUPACIÓN PERMANENTE DE BIEN INMUEBLE / CADUCIDAD – Caducidad del medio de control de reparación directa en casos de ocupación permanente de inmuebles / PRINCIPIOS PRO ACTIONE Y PRO DAMATO / LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA – No se encuentra legitimado quien no acredite que es propietario o poseedor del inmueble.

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 13 de junio de 2018, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Según el demandante, el 18 de julio de 2009, se ocupó una faja de terreno identificado con cédula catastral 01-10-108-00001-000 y matrícula inmobiliaria 080-65993¹, por parte de la sociedad Ruta del Sol S.A., para la construcción de una obra pública, por lo que reclama la reparación de los perjuicios que le causó ese hecho.

¹ Sobre este mismo predio y con pretensiones similares, cursó en este despacho un proceso de reparación directa (exp. 55179). En ese caso se profirió la sentencia del 20 de mayo de 2022, en la que se declaró la falta de legitimación en la causa por activa y, en consecuencia, se negaron las pretensiones de la demanda. Cabe aclarar, que en ese proceso la demandante fue la señora Sara Leonor Moisés de Dangon, copropietaria del terreno.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 6 de febrero de 2014 (fl. 11, c. 1), el señor Oscar Bermúdez Gallo, a través de apoderado judicial, interpuso demanda de reparación directa en contra de Rutas del Sol II S.A. y del departamento del Magdalena, con el fin de que se les declare patrimonialmente responsables por la ocupación permanente que se llevó a cabo desde el 18 de julio de 2009, en el predio «*La Glorieta de Gaira*» identificado con matrícula catastral 01-10-108-00001-000, del cual el demandante dice ser «*propietario, tenedor causahabiente y poseedor*» del 50%.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó el reconocimiento y pago de «*los perjuicios de orden material y moral, subjetivos y objetivos, actuales y futuros, y los intereses causados desde el primer acto constitutivo de la invasión, los cuales se estiman como mínimo en la suma dos mil diez millones de pesos (\$2.010'000.000)*».

Como fundamento fáctico de la demanda, en resumen, la parte actora señaló que desde el 18 de julio de 2009, sin su consentimiento, Rutas del Sol II S.A. ingresó a ocupar su predio con la promesa hecha por el departamento de comprarlo para construir un parque, para lo cual, taló árboles, hizo perforaciones, instaló columnas y aplanó el terreno para ser utilizado como vía alterna (fls. 6 – 11, c. 1).

2. Trámite en primera instancia

El 28 de abril de 2014, el Tribunal Administrativo del Magdalena admitió la demanda y ordenó que se notificara a las entidades demandadas y al Ministerio Público (fls. 39 – 40, c. 1).

La sociedad Ruta del Sol II S.A. se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual señaló que el predio identificado con cédula catastral 011001080001000 y con el folio de matrícula inmobiliaria 080-11249, se adquirió a través de promesa de compraventa el día 13 de enero de 2012, por un valor de \$585'182.858 a sus propietarias, las señoras Rosa Yepes y Vitalia Yepes, negocio que se perfeccionó a través de la escritura pública 1102 del 31 de octubre de 2012 de la Notaría Cuarta de Santa Marta.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

Añadió que para efectuar dicha compra se realizó un estudio sobre el título del inmueble 011001080001000, lo cual permitió establecer que existían 2 folios de matrícula respecto del mismo: i) el 080-11249 que figuraba a nombre de las señoras Vitalia Yepes y Rosa Yepes Pacheco, en la tradición de la señora Ana Pacheco Yepes, y, ii) el 080-65993 a nombre de los señores Oscar Bermúdez, Sara Cotes y Sara Moisés.

Para aclarar que el folio de matrícula 080-11249 era el que correspondía al predio identificado con cédula catastral 011001080001000 y proceder a la compra referida, señaló que se basó en los siguientes documentos:

Dentro de los documentos aportados por los señores Bermúdez, Cotes y Moisés, se encuentra un oficio recibido en las oficinas de Ruta del Sol el 28 de septiembre de 2010, pero trae fecha de octubre 28 de 2010, en el cual el señor Oscar Bermúdez manifiesta que es el legítimo propietario de la Rotonda de Gaira, y mediante este aporta el certificado expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de fecha 16 de junio de 2010, donde certifica que el predio con cédula catastral 011001080001000 se encuentra inscrito a nombre de Ana Pacheco Yepes, anterior propietaria del predio en cuestión. El señor Bermúdez solicita a Ruta del Sol II S.A., que se omita el nombre de la propietaria que menciona el certificado, que se refiere a una señora que tiene 19 años de fallecida. Es decir, el señor Bermúdez Gallo solicita a Ruta del Sol II S.A., hacer caso omiso al hecho de que el documento expedido por el IGAC, indica que el propietario es la señora Ana Pacheco Yepes, quien aparece en la tradición de las señoras Rosa Yepes y Vitalia Yepes.

Durante el estudio de título se solicita aclarar a ambas partes cual es folio de matrícula inmobiliaria que le corresponde al predio identificado con la cédula catastral 011001080001000; por lo que, es así como las señoras Vitalia y Rosa Yepes aportan el registro 1 y 2 del IGAC en donde se puede apreciar que el predio en cuestión aparece registrado a nombre de Ana Pacheco Yepes; también aportan copia de la factura del impuesto predial correspondiente a dicho predio a nombre de Ana Pacheco Yepes, aportan el certificado de tradición y libertad correspondiente al folio 080-11249, el cual menciona que su código catastral es el 011001080001000; certificado de paz y salvo de Induval fechado de febrero 2 de 1999 a nombre de Ana Pacheco Yepes; certificado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos dirigido a la Secretaria de Hacienda, la cual da fe de que el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 080-11249 le corresponde la cédula catastral 011001080001000; así mismo dice la certificación que el folio de matrícula inmobiliaria 080-65993 no aparece inscrito con cédula catastral en el Igac; por último aportan certificado de paz y salvo de impuesto predial con fecha 27 de septiembre de 2012 protocolizado en la escritura pública No. 1102 de octubre 31 de 2012 otorgada ante la Notaría Cuarta de Santa Marta.

Finalmente, propuso las excepciones de i) inexistencia de la afectación, ii) falta de legitimación en la causa por activa, iii) improcedencia de la acción de reparación y, iv) caducidad, dado que los trabajos en el predio iniciaron en el mes de agosto del 2009, con la autorización verbal de los legítimos propietarios del mismo (fls. 61 -71, c. 1).



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

El departamento del Magdalena se opuso a la totalidad de las pretensiones; indicó que no obra en el expediente alguna prueba relacionada con los supuestos perjuicios alegados por la parte actora, los cuales estimó en \$2'010.000.000.

Propuso las excepciones de *i)* falta de legitimación en la causa por pasiva y *ii)* caducidad, por cuanto, tal como lo afirma el demandante, las obras en el predio iniciaron en julio de 2009; sin embargo, la solicitud de conciliación se presentó el 28 de junio de 2013 y, la demanda se radicó el 6 de febrero de 2014, «*después de más de 4 años de iniciadas las obras*» (fls. 191 – 200 c. 1).

El 24 de marzo de 2015, el tribunal *a quo* ordenó vincular como terceros con interés a las señoras Vitalia Yepes Pacheco y Rosa Elena Yepes Fernández y, por ende, notificarlas (fls. 306 – 307, c. 1).

Las señoras Vitalia Yepes Pacheco y Rosa Elena Yepes de Fernández, en calidad de terceros con interés, a través de apoderado judicial, se opusieron a las pretensiones de la demanda. Propusieron las excepciones de *i)* falta de legitimación en la causa (inexistencia de derecho invocado por el actor) y, *ii)* caducidad.

Indicaron, que no se evidencia la presunta responsabilidad de las entidades demandadas por la ocupación alegada por la parte actora, dado que la construcción de la obra pública se realizó en un lote de terreno que se vendió en la etapa de enajenación voluntaria por parte de sus legítimas dueñas (fls. 325 – 329, c. 1).

El 13 de octubre de 2015² y el 5 de diciembre de 2017, se celebró la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, oportunidad en la cual se fijó el litigio³, se

² En esta fecha se ordenó remitir el expediente a la jurisdicción ordinaria «*porque lo que se pretende es determinar la titularidad de un inmueble*». Sin embargo, el 18 de diciembre de 2015, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Santa Marta declaró la falta de jurisdicción y competencia para conocer del proceso y propuso conflicto negativo de competencias, por cuanto «*no comparte el despacho lo manifestado por el Tribunal Administrativo del Magdalena al afirmar que el debate planteado es que frente a un mismo terreno que compró ruta del sol, dos personas se están discutiendo la titularidad. Pues con eso se estarían modificando tanto los hechos como las pretensiones planteadas en la demanda, en la que se solicita es la indemnización de perjuicios (...)*».

[N]o queda ninguna duda que el objeto del debate planteado en la demanda no es la disputa de la titularidad de un predio entre particulares, sino, lo que se pide es que se declare que el Departamento del Magdalena y la entidad Ruta del Sol S.A., son administrativamente responsables por los perjuicios materiales y morales causados al demandante, por la ocupación de un lote de terreno, el cual afirma el accionante que es de su propiedad» (fls. 355 – 357, c. 1). Finalmente, el 18 de agosto de 2017, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dirimió dicho conflicto en el sentido de asignar a la jurisdicción contencioso administrativa el proceso, en cabeza del Tribunal Administrativo del Magdalena (fls. 5 – 17, c. 2).

³ En los siguientes términos: «*Determinar si se estructuran los elementos para declarar la responsabilidad del Estado por la ocupación permanente sobre bien inmueble*».



incorporó la prueba documental aportada, se prescindió de la audiencia de pruebas porque no había pruebas por practicar y se corrió traslado para alegar de conclusión (fls. 351 – 353 y 419 – 420, c. 1).

Ruta del Sol (fls. 429 – 439, c. 1), el departamento del Magdalena (fls. 451 – 462, c. 1) y la parte demandante (fls. 463 – 472, c. 1) presentaron sus alegatos. El Ministerio Público rindió concepto (fls. 474 – 486, c. 1).

3.- La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 13 de junio de 2018, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y, en consecuencia, denegó las pretensiones de la demanda. Para arribar a esa conclusión indicó, que en el proceso quedó acreditado que (fls. 503 – 515 vto., c. ppal.):

i) Ruta del Sol S.A. y el departamento del Magdalena suscribieron un contrato de concesión con el objeto de *«adelantar estudios y diseños definitivos, gestión predial, gestión ambiental, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento del plan vial del norte del departamento del Magdalena que comprende doble calzada de la carretera Ye de Ciénaga – Santa Marta y primera calzada de la vía alterna al Puerto de Santa Marta – sector Quebrada del Doctor – Mamatoco»* y, que de acuerdo a esa relación contractual, Ruta del Sol S.A. contrajo la obligación de adquirir los predios necesarios para la ejecución de las obras comprendidas en ese contrato.

ii) Ruta del Sol S.A. adquirió el derecho de dominio de la faja de terreno localizado en el sector Ye de Gaira en el distrito de Santa Marta, departamento del Magdalena, identificado con cédula catastral 011001080001000 y matrícula inmobiliaria 080-11249 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Santa Marta, propiedad de las señoras Rosa Elena Yepes de Fernández y Vitalia Yepes Pacheco. Compraventa que se protocolizó mediante escritura pública 1102 del 31 de octubre de 2012.

ii) El demandante para probar el daño antijurídico alegado aportó con la demanda *«una serie de escrituras y certificado de tradición de matrícula inmobiliaria No. 080-65993 que demuestran su titularidad sobre un porcentaje del predio ubicado en el corregimiento de Gaira, tal situación no es suficiente en la presente litis para entender configurado el*

Sin embargo, deberá analizar el Tribunal si el señor Oscar Bermúdez Gallo cuenta con legitimación en la causa para reclamar los daños que afirma se le ocasionaron con la ocupación».



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

requisito anterior, pues en esta ocasión el actor tenía la carga de probar que el predio ocupado por la sociedad demandada para ejecutar trabajos públicos era de su propiedad y no de las señoras Yepes».

iii) Ruta del Sol S.A. realizó un estudio de títulos previo a la adquisición de la faja de terreno en cuestión, concluyó que el dominio de la misma estaba en cabeza de las señoras Rosa Elena Yepes de Fernández y Vitalia Yepes Pacheco y no sobre el señor Bermúdez Gallo, lo cual quedó demostrado «en el plenario entre otras documentales con la certificación expedida por el IGAC donde se hizo constar que la cédula catastral 011001080001000 corresponde al predio distinguido 080-11249».

iv) Finalmente, indicó que, en el presente asunto se pretende la responsabilidad extracontractual del Estado por ocupación permanente y, por tanto, «era deber del actor acreditar que contrario a las conclusiones a las que arribó la concesionaria antes de iniciar el procedimiento de enajenación voluntaria, la titularidad del predio adquirido recaía sobre él, cuestión que no ocurrió».

4.- El recurso de apelación

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia, con el fin de que fuera revocada y, en su lugar, se declarara patrimonialmente responsable a las demandadas, con ocasión de una falla en el servicio, de acuerdo con lo narrado en los hechos y pretensiones de la demanda.

Argumentó que, de los documentos aportados al proceso, tales como, *i)* certificado de matrícula 080-0065993, *ii)* escritura 15 de 1918 y *iii)* escritura 16 de 1907, se logró acreditar la titularidad del señor Bermúdez Gallo sobre el terreno en cuestión.

Finalmente, sostuvo que el *a quo* dio por cierto que la titularidad de la faja de terreno identificado cédula catastral 01 100 108 0001000, con matrícula inmobiliaria 080-11249, correspondía a las señoras Rosa Elena Yepes y Vitalia Yepes Pacheco; sin embargo, el certificado expedido por el IGAC y que se tuvo en cuenta para la anterior afirmación, «*no contempla un título, que es el que otorga la propiedad*» (fls. 526 – 530, c. ppal.).

5.- Trámite en segunda instancia

Mediante providencia del 8 de noviembre de 2018, el despacho admitió el recurso de apelación (fl. 552, c. ppal.), el 5 de diciembre siguiente, se corrió traslado a las partes



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que presentara concepto (fl. 559, c. ppal.).

Ruta del Sol S.A. solicitó *i)* confirmar la sentencia de primera instancia, *ii)* declarar probadas las excepciones propuestas y, *iii)* condenar en costas al demandante, para lo cual indicó que esa entidad no ocasionó daño alguno al demandante, pues se efectuó la venta de un inmueble con el fin de realizar una obra pública y que esa venta se surtió en la etapa de enajenación voluntaria por parte de sus legítimos dueños (fls. 561 – 571, c. ppal.).

El departamento del Magdalena reiteró los argumentos plasmados en la contestación de la demanda y solicitó confirmar la sentencia de primera instancia (fls. 573 – 578, c. ppal.).

El Ministerio Público solicitó revocar la sentencia impugnada, por considerar que, si el tribunal *a quo* no tenía suficiente claridad respecto de la titularidad del bien materia de estudio, era necesario requerir a las autoridades competentes para establecer esa titularidad.

Además, afirmó que *«claramente estamos hablando de 2 lotes diferentes aunque contiguos, los cuales están identificados con las matrículas inmobiliarias No. 080-65993 y 080-11249, y separados por el camino que conduce a Ciénaga, que el primero pertenece a los señores Oscar Bermúdez y las señoras Sara Cotes y Sara Moisés y el segundo pertenecía a las señoras Rosa Elena Yepes de Fernández y Vitalia Yepes Pacheco, quienes en el 2012 le vendieron al Departamento del Magdalena a través de la Sociedad Ruta del Sol»* (fls. 591 – 603, c. ppal.).

La parte demandante presentó escrito de alegaciones extemporáneamente (fls. 604, 606 – 608, c. ppal.).

III. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

En atención a lo previsto en el artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 615 del CGP, el Consejo de Estado es competente para conocer, 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»*.



Por su parte, el numeral 6 del artículo 152 del CPACA dispone que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia, entre otros asuntos, «*de los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes*».

En el caso bajo estudio, se advierte que la pretensión mayor superó la cuantía señalada en la mencionada disposición normativa⁴, razón por la cual se concluye que esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, emitida por el Tribunal Administrativo del Magdalena el 13 de junio de 2018.

2.- El ejercicio oportuno de la acción

El numeral 2, literal i) del artículo 164 del CPACA, reguló lo concerniente al ejercicio oportuno del derecho de acción, en el sentido de señalar que, en materia de reparación directa, la demanda deberá presentarse «*dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia*».

En reciente pronunciamiento, la Subsección⁵ abordó con detenimiento la cuestión del cómputo de la caducidad en los eventos en que se demanda la declaratoria de responsabilidad del Estado por la ocupación de un bien inmueble. En dicha providencia se precisó:

En la jurisprudencia actual, con evidente sentido didáctico más que jurídico, se han identificado dos tipologías de ocupación según su forma de expresión, puede ser física o material y jurídica o abstracta. En el primer evento, la ocupación se produce de forma tangible, bien por la disposición de maquinaria, tropas, infraestructura u obras en el inmueble; en el segundo, la ocupación tiene lugar, por virtud de una restricción intangible, de orden legal, que impide al titular de la cosa ejercer los derechos de dominio que le corresponden conforme con las leyes civiles⁶ (...).

⁴ Lo pretendido por la parte demandante por «*todos los perjuicios de orden material y moral*» ascendió a la suma de \$2.010'000.000 (fls. 8, 10, c. 1) y para la fecha de presentación de la demanda -6 de febrero de 2014-, 500 SMMLV equivalían a \$308'000.000.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 17 de febrero de 2021, exp. 48671. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁶ «*(...) puede suceder que la entidad declare de utilidad pública un inmueble, pero no adelante el procedimiento señalado en la ley para obtener su enajenación voluntaria ni tramite el proceso de*



En relación con la ocupación material, se ha considerado que el término con el que cuenta el afectado para reclamar por los daños recibidos debe contarse en atención a la temporalidad de la ocupación causante de daños.

Así, cuando se reclama indemnización por una ocupación de carácter material transitoria, el término de caducidad inicia a partir de que ésta finaliza, al margen de su fuente (...).

Por su parte, en los casos que se persigue la reparación por una ocupación material con vocación de permanencia, el plazo perentorio definido por la ley comienza su cómputo a partir de la finalización del proyecto u obra que le hubiera dado origen, con la salvedad que ha definido la jurisprudencia en torno a que, si la obra o intervención estatal es de gran envergadura e implica un desarrollo de labores por fases dada su complejidad, el término no está llamado a contarse desde la finalización de la totalidad de la obra o proyecto que genera la ocupación, sino desde la terminación de ésta en el predio del demandante⁷.

Lo anterior, sin perjuicio de que: i) cuando, por razones excusables⁸, el afectado no pudo tener conocimiento del daño en el momento en que la ocupación finalizó en su predio, dicho término se compute desde cuando aquél pudo advertirlo, o ii) que se cuente antes de la finalización de la obra o intervención que originó la ocupación (transitoria o permanente), si el lesionado la conoció y tuvo la oportunidad de dimensionar sus consecuencias, pues no debe olvidarse que una cosa es el daño y su posterior agravación⁹ y ya que la caducidad de la acción se funda en la seguridad jurídica y el interés público no puede estar a la espera de que el lesionado decida invocarlo, teniendo pleno conocimiento del daño¹⁰, en tanto que desde que pueda

expropiación ni lo ocupe materialmente, pero se niegue a expedir las autorizaciones administrativas necesarias para que el propietario pueda realizar construcciones sobre el mismo, reformarlo, urbanizarlo, lotearlo, etc. Es decir, que se hubiera producido una ocupación jurídica, en tanto si bien no se despoja materialmente del bien a su titular, sí se le limita el ejercicio de las facultades propias de los derechos reales o de la posesión que se ejerce respecto del predio”, sentencia del 9 de mayo de 2014, exp. 24679.

⁷ *“el término de caducidad debe empezar a contarse desde el momento en que las obras que afectaron directamente un inmueble hayan culminado dentro del mismo, aun cuando todavía quede por ejecutar una parte del respectivo proyecto general; esto es, que el término no empieza a correr desde la terminación de la totalidad del proyecto o de las obras que lo integran” Sentencia del 25 de marzo de 2015, exp. 35992.*

⁸ *“cuando la ocupación ocurre ‘por cualquier otra causa’, el término de caducidad empieza a correr desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que la misma sea temporal, o, en casos especiales, se computa desde cuando el afectado ha tenido conocimiento de la ocupación del bien en forma posterior a la cesación de la misma”, sentencia del 10 de septiembre de 2020, proferida por esta Subsección y con ponencia del suscrito Magistrado Ponente, en exp. 49362.*

⁹ *“Finalmente, vale la pena señalar, que no debe confundirse el daño continuado, con la agravación de éste. En efecto, en algunas oportunidades se constata que una vez consolidado el daño (sea este inmediato o continuado) lo que acontece con posterioridad es que éste se agrava, como por ejemplo el daño estructural de una vivienda que se evidencia con grietas y cimentaciones diferenciadas, y tiempo después se produce la caída de uno de sus muros” Sentencia del 28 de enero de 1994, exp. 8610.*

‘En este caso, las reglas sobre el momento desde el cual debe contabilizarse el término de la caducidad no cambian; éste debe contarse, según se dijo, desde el momento en que se configuró el daño o se tuvo noticia de éste, en caso de que estas circunstancias no coincidan. En el ejemplo traído, el término de la caducidad no se contaría desde la caída del muro, sino desde que se evidenció el daño o se tuvo noticia de éste” Sentencia del 18 de octubre de 2007, exp. 19099.

¹⁰ *“el término de caducidad no se extiende hasta los dos años siguientes a la terminación de la totalidad del proyecto o de las obras que lo integran, pues el mismo debe empezar a contarse desde el momento en que las obras que afectaron directamente un inmueble hayan culminado, aun cuando todavía quede por ejecutar una parte del respectivo proyecto general. El hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación, no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, porque, si ello fuera así, en los casos en los cuales los perjuicios tuvieran carácter permanente, como ocurre cuando se construyen unas viviendas en el inmueble de un particular, la acción no caducaría jamás”, sentencia del 24 de junio de 2015, exp. 34898.*



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

dimensionarlo, nace para el afectado el interés actual y vigente de reclamar su indemnización¹¹.

Se recuerda que en la demanda se afirma que la ocupación inició el 18 de julio de 2009 (fl. 7, c. 1), cuando sin consentimiento del demandante ingresaron al predio de su propiedad para talar árboles, hacer perforaciones, instalar columnas y, en general, desplegar diferentes actividades inherentes a la construcción de una vía pública; obras que se encuentran enmarcadas en la ejecución del contrato de concesión vial 229 del 27 de noviembre de 2006 (fls. 72 – 144, c. 1) y su Otrosí 005 del 17 de junio de 2008 (fls. 145 – 149, c. 1), celebrados entre el departamento de Magdalena y la sociedad Ruta del Sol II S.A.

Para el caso concreto, la Sala precisa que no obran en el plenario documentos a partir de los cuales pueda identificarse el día cierto en que culminó la ejecución de la obra civil en el frente correspondiente al predio del accionante, pues en relación con dicha obra, únicamente fueron incorporadas al plenario una copia del contrato de concesión vial 229 de 2006 y una copia del Otrosí 005 de 2008, los cuales no contienen información acerca de la terminación de la obra. No obstante, esta Corporación ha señalado que en caso de duda debe darse prevalencia al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y deben aplicarse los principios *pro damnato* y *pro actione*.

De acuerdo con lo anterior y dadas las circunstancias particulares del caso, al no tener fecha concreta de la finalización de la obra en el predio del demandante, se concluye que el presente medio de control de reparación directa no ha caducado.

3.- Legitimación en la causa

En casos como el que ocupa la atención de la Sala, la Corporación ha señalado que los accionantes deben demostrar que una parte o la totalidad del bien inmueble de su propiedad, fue ocupado permanentemente por la administración o por particulares que actuaron autorizados por ella¹².

¹¹ “Se trata de afirmar como criterio aquel según el cual el cómputo de la caducidad debe tener en cuenta la fecha en la que la víctima o demandante conoció la existencia del hecho dañoso ‘por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción’” sentencia del 11 de mayo de 2000, exp. 12200, reiterada en las siguientes providencias: 10 de noviembre de 2000, exp. 18805; de 27 de febrero de 2003, exp. 23446; 2 de febrero de 2005, exp. 27994; de 11 de mayo de 2006, exp. 30325; de 18 de julio de 2007, exp. 30512.

¹² La Sección Tercera, en sentencia de 28 de junio de 1994, expediente No. 6806; actor: Olga Bernal de Unda y otros, señaló: *Esta acción denominada de ocupación de hecho por trabajos públicos, como ya lo ha dicho la Sala, puede utilizarse en el caso en que, no obstante, no ser la entidad de derecho público la que materialmente ocupa el predio, los efectos de su conducta irregular o las consecuencias de su falla*



Por tanto, los elementos que estructuran esta clase de responsabilidad son i) el daño antijurídico, que consiste en la lesión a un derecho del que es titular el demandante, entre los cuales están comprendidos no sólo los perjuicios derivados de la afectación del derecho de propiedad,¹³ sino también los perjuicios por la limitación al ejercicio de las facultades propias de los derechos personales y reales, al igual que el menoscabo de la posesión que el particular ejercía sobre el predio ocupado y ii) la imputación jurídica del daño al ente demandado, que se configura con la prueba de la ocupación del bien inmueble, parcial o total, por parte de la administración¹⁴.

Respecto del título de imputación y los requisitos para que proceda declarar responsable a la entidad estatal demandada, la Sección Tercera¹⁵ ha indicado lo siguiente:

Corresponde a la especie de la responsabilidad objetiva y se configura probando que una parte o la totalidad de un bien inmueble de propiedad del demandante, fue ocupado permanentemente por la administración o por particulares que actúan autorizados por ella¹⁶.

Son por tanto supuestos o elementos de la responsabilidad del Estado por ocupación permanente el daño antijurídico, que consiste en la lesión al derecho real de propiedad de que es titular el demandante, quien no tiene el deber jurídico de soportarla y la imputación del daño al ente demandado, por la ocupación permanente, total o parcial, del bien inmueble de propiedad del demandante.

El Estado por su parte sólo podrá exonerarse de responsabilidad, si desvirtúa la relación causal mediante la prueba de una causa extraña tal como la fuerza mayor, el hecho exclusivo de tercero o el hecho exclusivo de la víctima.

Probados los aludidos elementos, procede la valoración de los perjuicios que pueden consistir en el daño emergente y el lucro cesante; entendido el primero como el precio del inmueble ocupado¹⁷ y el segundo, en los ingresos que el propietario del inmueble ocupado dejó de percibir a consecuencia de su ocupación.

Siendo así, cuando el Estado no actúa conforme al ordenamiento, sino que ocupa los bienes de los particulares sin un título jurídico válido para hacerlo, con fundamento en

son similares por cuanto el particular resulta, por dicha falla, privado del derecho de dominio que ejerce sobre su bien.

¹³ *Ibídem.*

¹⁴ Sentencia del 10 de mayo de 2001, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente No. 20001-23-31-000-1993-0273-01 (11783); actor: Sociedad Construcciones e Inversiones Santa Rosalía Ltda.

¹⁵ Sentencia del 28 de abril de 2005, proceso radicado con el No. 52001-23-31-000-1993-05663-01 (13643); actor: Pablo Daniel Portilla Maya.

¹⁶ «En este sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 28 de junio de 1994, expediente 6806, señaló: “Esta acción denominada de ocupación de hecho por trabajos públicos, como ya lo ha dicho la Sala, puede utilizarse en el caso en que, no obstante no ser la entidad de derecho público la que materialmente ocupa el predio, los efectos de su conducta irregular o las consecuencias de su falla son similares por cuanto el particular resulta, por dicha falla, privado del derecho de dominio que ejerce sobre su bien.”».

¹⁷ «Puede consultarse al efecto, sentencia 9718 del 3 de abril de 1997».



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política, tendrá que ser conminado a responder patrimonialmente por los daños ocasionados con tal actuación.

En el presente asunto se demanda por la ocupación permanente que las entidades demandas ejercen sobre el inmueble propiedad del señor Oscar Bermúdez Gallo identificado con matrícula 080-65993, situación que se presentó con ocasión de la ejecución del contrato de concesión vial 229 de 2006, suscrito entre el departamento de Magdalena y la sociedad Ruta del Sol II S.A.

Para acreditar la calidad de propietario del predio identificado con matrícula 080-65993, el demandante allegó junto con la demanda *i)* escritura pública 874 del 4 de marzo de 1998 (fls. 17 – 18, c. 1), *ii)* escritura pública 4212 del 29 de octubre de 1998 (fls. 19 – 20, c. 1) y *iii)* copia del certificado de libertad y tradición del citado predio, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta (fls. 34 – 35, c. 1).

Sin embargo, obra en el expediente querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho contra Ruta del Sol II S.A., interpuesta el 10 de agosto de 2009 por las señoras Sara Moisés de Dangon y Sara Cote, codueñas del terreno junto con el señor Oscar Bermúdez Gallo -aquí demandante- ante la alcaldía de Santa Marta (fls. 174 – 175, c. 1).

La querrela policiva antes referida, culminó mediante proveído del 3 de febrero de 2011, fecha en la cual, se llevó a cabo, sin éxito para los querellantes, la diligencia de lanzamiento por parte del inspector de policía de Gaira, Santa Marta, en la que se dictaminó que no era posible restablecer el *statu quo* a favor de las querellantes, dado que existía una discusión respecto de la titularidad del derecho de propiedad del inmueble, razón por la cual, sugirió a las partes para que acudieran a la jurisdicción ordinaria con el fin de dirimir ese conflicto, así (fls. 176 – 178, c. 1):

En este estado de la diligencia se deja constancia de que (...) el bien objeto de la diligencia se identifica con la matrícula catastral No. 01-10-108-001000. El predio se denomina la glorieta referenciado como 01101080001000 Round-Point (...). En este Estado de la diligencia el señor inspector de Policía de Gaira concede el uso de la palabra al [apoderado de la Ruta del Sol II S.A.] (...) y manifiesta lo siguiente: En mi calidad de funcionario de la concesión vial Ruta del Sol II (...) quiero respetuosamente presentar oposición al lanzamiento por ocupación de hecho, dispuesto por la alcaldía de Santa Marta, atendiendo una querrela policiva presentada por la Sra Sara Moisés de Dangon (...) por las siguientes consideraciones: cuando se inició el proceso de la construcción de la primera fase del plan vial del norte del departamento del Magdalena, se adelantaron entre otros la gestión predial con miras a realizar las negociaciones de los predios que necesariamente serían requeridos para el desarrollo de la construcción, mejoramiento y reavilitación (sic) de la vía (...). Haciendo averiguaciones y confrontando información nos encontramos con que documentos allegados a



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)

Actor: Oscar Bermúdez Gallo

Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro

Referencia: medio de control de reparación directa

nuestras oficinas acreditan una posible doble titularidad pues la propiedad se la disputan por un lado los señores Oscar Bermúdez Gallo, Sara Moisés de Dangond y Sara Cotes de Moisés y por otro los herederos del señor Primitivo Yepes (...) es oportuno anotar que nuestras gestiones ante El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, encontramos que los documentos presentados por la señora Sara Moisés de Dangond, señala como propietaria a la señora Ana Pacheco Yepes, en una propiedad con 20 hectáreas de extensión que no pueden caber en el predio de la rotonda o glorieta de Gaira. De otra parte los documentos presentados y suministrados por herederos del señor Primitivo Yepes, corresponden a un terreno que está distante del que hoy ocupa nuestra atención, con una extensión de cuatro hectáreas aproximadamente, el cual tampoco cabe dentro del lote de terreno denominado la rotonda de Gaira, así las cosas dan la impresión de que los dos hipotéticos titulares tuvieran razón. Para esta fecha el departamento del Magdalena en virtud del proyecto de construcción de doble calzada Ciénaga Santa Marta, está en posesión del predio que nos ocupa y por lo tanto estimamos que no debe proceder el lanzamiento por ocupación de hecho y por el contrario sí invitar a las partes a que acudan a la justicia ordinaria para hacer valer sus derechos (...). Solicita el uso de la palabra [el apoderado de la querellante] y manifiesta lo siguiente: Se practica la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, (...) el cual contempla que en la diligencia (...) es procedente la oposición de la parte querellada y en ella podrán presentar los documentos de manera concreta, acreditar los títulos de propiedad u otra clase de títulos como lo del contrato de arrendamiento (sic), estos son la única clase de títulos que deben aportarse a la diligencia y que sirven de base para una suspensión de lanzamiento, los demás documentos son irrelevantes sobre todo si fueron aportados en fotocopia simple (...). Sobre la afirmación hecha por el representante de la Ruta del Sol II donde considera que son poseedores esto se acredita con las pruebas que dispone el decreto reglamentario 992 conocida como prueba sumaria, tal como sí aparece en la querrela policiva donde mis poderdantes se presentaron como legítimos poseedores y propietarios, en todo caso en lo atinente al derecho de dominio no queremos preocuparnos de ello por el campo práctico, toda vez que a los señores inspectores de policía no les atañe en esta clase de diligencia pronunciarse respecto de la propiedad, (...) sino específicamente garantizar a los ciudadanos y en este caso a los querellantes el derecho y goce y disfrute de la posesión (...).

(...)

Una vez escuchadas las partes corresponde a este despacho decidir la aceptación o negar las oposiciones presentadas por las partes en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, antes de manifestar cualquier decisión es importante dilucidar a las partes como establece la sentencia T-898 de 1998 de la Honorable Corte Constitucional “el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, es un proceso rápido y cuyo objetivo es evitar que se perturbe o que se ponga fin a la perturbación, entre otras situaciones, de la posición (sic) que alguien tenga sobre un bien”. Como es de presente en esta diligencia existe una pluralidad de hipotéticos poseedores (...) mediante apoderado judicial han presentado su solicitud o propuesta de enajenación voluntaria del predio que manifiesta ser poseedor esta propuesta fue presentada a la Concesión Ruta del Sol II, la cual adelanta trabajos de una vía nacional doble calzada (...) y que actualmente dichos trabajos se adelantan sobre el inmueble objeto de esta diligencia cabe resaltar que este proyecto de vía es una obra de utilidad pública y de interés general y que la suspensión o paralización de la misma ocasionaría traumas y atrasos al proyecto causando con ello un detrimento patrimonial al Estado, comoquiera que la concesión Ruta del Sol II es un particular que ejerce funciones públicas a nombre del Estado. En esta diligencia se han aportado documentos tales como los títulos de propiedad de los hipotéticos dueños, en los cuales les da el carácter de poseedores. El art. 126 del Código de Policía reza lo siguiente: “En los procesos de policía no se controvierte el derecho de dominio ni se consideran pruebas que sirvan para acreditar” ya que esta función es únicamente de los jueces de la República y cualquier controversia que estime la autoridad policiva estaría extralimitando sus funciones. Por otra parte



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

el Art. 13 del Decreto 992 de 1930 “si antes de practicarse el lanzamiento, el ocupante de la finca o heredad exhibiere un título o prueba que justifique legalmente la ocupación, el alcalde suspenderá la diligencia del lanzamiento, quedando en libertad los interesados para acudir al poder judicial”. En mérito de lo expuesto este Despacho Resuelve: Primero: Abstenerse de ordenar el lanzamiento por ocupación de hecho instaurado por las señoras Sara Cotes de Moisés y Sara Leonor Moisés de Dangon, mediante apoderado judicial (...), contra la concesión Ruta del Sol II. Segundo: suspender la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, y dejar a las partes en libertad de acudir a la justicia ordinaria que pueda dirimir el conflicto planteado si así lo consideran conveniente o pertinente.

En la misma diligencia se presentaron los recursos de reposición y apelación, frente a lo cual el inspector de policía de Gaira, Santa Marta mantuvo incólume la decisión y no concedió la alzada, en atención a que la norma que autorizaba ese recurso había sido derogada.

Como puede verse, en las decisiones proferidas en el procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho promovido por las señoras Sara Leonor Moisés de Dangon y Sara Cotes de Moisés, no se ordenó la restitución del bien inmueble porque no se tenía certeza sobre la calidad de poseedor o propietario de quien estaba solicitando el amparo policivo y porque ya se estaban ejecutando obras públicas cuya suspensión inmediata sería sumamente gravosa para el interés público perseguido con ellas.

De hecho, respecto de la titularidad del bien, la Sala evidencia que, tanto en la copia del certificado de tradición y libertad del bien con matrícula 080-65993 -predio del demandante- se le identifica con la cédula catastral 011001080001000 (fls. 34 - 35, c. 1), como en el certificado de libertad y tradición del inmueble con matrícula 080-11249 -de propiedad de las señoras Vitalia Yepes Pacheco y Rosa Elena Yepes de Fernández- también tiene la cédula catastral 01-10-0108-0001-000 (fl. 160 – 161, c. 1), información que no contribuye a resolver las dudas respecto de la propiedad de la franja de terreno materia del presente litigio.

Asimismo, de las escrituras públicas allegadas al expediente por las partes, lo único que se infiere es la cadena de títulos en virtud de los cuales mutó la propiedad de los predios identificados con matrículas inmobiliarias 080-65993 y 080-11249, sin que a partir de tales pruebas haya lugar a afirmar lo alegado en la demanda, esto es, que ese inmueble en específico hubiera sido ocupado permanentemente por Ruta del Sol II S.A, a causa de una obra pública.

En ese contexto, ninguno de los elementos probatorios es idóneo para acreditar la legitimación en la causa por activa del señor Oscar Bermúdez Gallo. Además, al no



existir medios de prueba que acrediten que la ocupación permanente alegada hubiera ocurrido en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 080-65993, de propiedad del demandante, la Sala confirmará la decisión de declarar probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por activa del señor Oscar Bermúdez Gallo.

3.- Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del CPACA, en la sentencia debe disponerse sobre la imposición de costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por el procedimiento civil. Como esa condena obedece a un factor objetivo, no se tiene en cuenta la conducta de las partes, sino los supuestos consagrados por la norma.

El artículo 365 del CGP señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso, mientras que el artículo 361 *ibidem* establece que las costas «*están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho*». Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 *ejusdem*.

Así las cosas, se condenará en costas a la parte demandante, es decir, a quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que no prosperó. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso¹⁸.

En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, se debe tener en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere.

En ese sentido se observa que se trata de un proceso de reparación directa, asunto en el que la parte demandante resultó vencida en segunda instancia porque no se accedió a lo pretendido con el recurso de apelación.

¹⁸ A cuyo tenor: «*Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)*».



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

A manera de precisión y para justificar con mayor razón lo expuesto anteriormente, resulta importante destacar que la fijación de agencias en derecho no se ve afectada en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio, sin apoderado, pues aún en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de agencias para retribuir su actuación, tal como se desprende de lo señalado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP.

Por lo anterior, si la parte actuó a nombre propio y tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado que lo representara, igual razonamiento debe aplicarse cuando se trata de una entidad pública que actúa a través de un apoderado que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos adicionales a su salario no enerva la causación de las agencias en derecho como parte de la condena en costas.

De conformidad con lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo vigente para la fecha en que se presentó la demanda¹⁹, en materia de tarifas de agencias en derecho se debe observar lo prescrito en el Acuerdo 1887 de 2003.

A partir de lo expuesto, se fijan las agencias en derecho en la segunda instancia en el 0.5% de las pretensiones negadas a la parte actora, cifra pagadera a favor de Ruta del Sol S.A. y el departamento del Magdalena, que deberá incluirse en el auto de liquidación de costas a cargo de la parte vencida en el recurso -parte demandante-, y que corresponde a la suma de \$10'050.000²⁰.

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

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 13 de junio de 2018, por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por las razones expuestas en esta providencia.

¹⁹ La demanda se presentó el 6 de febrero de 2014. El Acuerdo 1887 de 2003 se encontraba vigente para ese momento.

²⁰ En la demanda se pretendió el reconocimiento de «*todos los perjuicios de orden material y moral*» un valor de \$2.010'000.000 (fls. 8, 10, c. 1).



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00080-01 (62756)
Actor: Oscar Bermúdez Gallo
Demandado: Concesionaria ruta del sol S.A.S. y otro
Referencia: medio de control de reparación directa

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Como agencias en derecho se fijan diez millones cincuenta mil pesos (\$10'050.000).

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente a su Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF