

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación: 76001233100020040027001(34.798)

Actor: Germán Recio Victoria y otro

Demandado: municipio de Cali

Asunto: Reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por el demandante contra la sentencia del 19 de enero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que decidió:

“DECLÁRASE (sic) INFUNDADAS las excepciones propuestas por la entidad demandada, por los motivos precedentemente explicados.

“NIÉGANSE las pretensiones de la demanda” (folio 309, cuaderno principal).

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda

El 6 de febrero de 2004, en ejercicio de la acción de reparación directa y mediante apoderado judicial, los actores¹ solicitaron que se declarara responsable al municipio de Cali, por haber perdido “*la propiedad privada que tienen legalmente acreditada sobre un bien raíz (sic) que fue invadido por personas particulares, quienes fueron alentadas y patrocinadas por la entidad demandada*” (folio 76, cuaderno 1).

¹ La parte demandante está conformada por Germán Recio Victoria y Nhora Lucía Jaramillo Recio.

Manifestaron que, mediante sentencia judicial, adquirieron, por prescripción adquisitiva, la propiedad de 2 terrenos de 81.464 metros cuadrados, identificados con matrículas inmobiliarias 370-93482 y 370-174518, ubicados en el sector de Alto Meléndez, en Cali.

Dijeron que, a lo largo de los años, invasores intentaron ocupar los mencionados terrenos, pero las autoridades actuaron oportunamente y los desalojaron; sin embargo, con ocasión de la nueva administración, la situación cambió, al punto que, el 22 de mayo de 2001, el alcalde trató de impedir la diligencia de desalojo practicada por la Inspectora Tercera de Policía Municipal de Cali, alegando que los bienes ocupados eran de propiedad del municipio. Adujeron que, a pesar de la orden impartida por el alcalde, la diligencia de lanzamiento se llevó a cabo y los invasores fueron desalojados del lugar.

No obstante, alentados por las autoridades municipales y con pleno desconocimiento de los derechos de propiedad sobre los citados predios, los invasores los ocuparon nuevamente, al punto que numerosas familias se instalaron en ellos y crearon una urbanización ilegal; además, quienes auspiciaron los hechos, valiéndose de toda clase de artimañas y mentiras, empezaron a vender lotes, creando falsas expectativas a los potenciales compradores, ya que se trataba de terrenos usurpados a sus dueños, todo con el beneplácito del alcalde y de otros funcionarios del municipio.

Aseguraron que, debido a lo ocurrido, iniciaron las acciones penales correspondientes, a fin de que los promotores de las invasiones ilegales y, por ende, del despojo de sus predios, respondieran ante las autoridades competentes, razón por la cual la Fiscalía General de la Nación vinculó a varios de los invasores a un proceso penal, por el delito de ocupación ilegal y al alcalde de la época, por el delito de prevaricato por acción.

Manifestaron que las actuaciones de la Administración Municipal, encabezadas por el alcalde de la época, les causaron enormes perjuicios, que deben resarcirse y, por tanto, solicitaron que se condenara al demandado a pagarles \$4.000'000.000, por concepto de perjuicios

materiales y \$1.000'000.000, por perjuicios morales (folios 75 a 85, cuaderno 1).

1.2 Contestación de la demanda

La demanda fue admitida el 16 de marzo de 2004 y el auto correspondiente fue notificado a la entidad demandada y al Ministerio Público (folio 86 y 87, cuaderno 1).

El municipio de Cali se opuso a las pretensiones, en consideración a que ninguna responsabilidad tenía por la invasión del predio de los demandantes. Aseguró que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 673 del C.C., los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción y que, para que esta última cesara, debía cancelarse su inscripción, bien por voluntad de las partes, o bien mediante una decisión judicial, de modo que la invasión de un predio, por sí sola, no configuraba su pérdida, máxime teniendo en cuenta la existencia de distintas acciones encaminadas a recuperarlos.

Alegó que no era cierto que las autoridades municipales hubieran propiciado la invasión de los lotes cuya propiedad dijeron ostentar los demandantes y menos aún que hubieran impedido la ejecución de diligencias encaminadas a desalojarlos. Sostuvo que las autoridades municipales habían realizado los esfuerzos necesarios, para evitar que se produjeran asentamientos anormales.

Propuso las excepciones de: *i)* caducidad de la acción, toda vez que, según los actores, el hecho dañoso se produjo el 22 de mayo de 2001, cuando el alcalde de Cali se opuso a que los invasores fueran desalojados, de suerte que la demanda debió instaurarse, a más tardar, dentro de los 2 años siguientes; sin embargo, ésta fue presentada el 6 de febrero de 2001 (sic)², esto es, por fuera del término legal, *ii)* inexistencia de responsabilidad

² La demanda fue instaurada el 6 de febrero de 2004 (folios 75 a 85, cuaderno 1).

a cargo del municipio de Cali, ya que éste jamás impidió que los invasores fueran desalojados del predio de los demandantes, *iii*) carencia de acción, por cuanto ningún perjuicio se causó a los demandantes, *iv*) falta de legitimación en la causa por pasiva y *v*) insuficiencia de poder (folios 115 a 133, cuaderno 1).

1.3 Alegatos de conclusión en primera instancia

Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, el 5 de mayo de 2006 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 216, cuaderno 1).

1.3.1 Los actores pidieron que se accediera a las pretensiones, por cuanto el municipio de Cali permitió que 2 lotes de su propiedad fueran invadidos y ocupados por varias familias, quienes no esgrimieron título alguno que justificara su permanencia en el lugar. Aseguraron que las afirmaciones de la demandada según las cuales los lotes invadidos eran de propiedad de ésta carecían de fundamento y que, además, a pesar de que las más de 2000 familias que se instalaron en ellos eran invasoras, el municipio demandado dotó a la urbanización ilegal de todos los servicios públicos (folios 220 a 223, cuaderno 1).

1.3.2 El Ministerio Público pidió que se declarara la excepción de caducidad de la acción propuesta por el municipio de Cali, teniendo en cuenta que el daño sufrido por los actores se produjo el 22 de mayo de 2001 y la demanda fue instaurada el 6 de febrero de 2004. Resaltó que, por orden del alcalde, jamás se suspendió una diligencia de desalojo, como erróneamente se creyó, a lo cual se sumó que no se demostró en el proceso que la demandada hubiera incitado a los invasores a ocupar los lotes de los actores (folios 277 a 288, cuaderno 1).

1.4 La sentencia recurrida

Mediante sentencia del 19 de enero de 2007, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda, en consideración a que el daño sufrido por los demandantes no era imputable al municipio de Cali, pues no se demostró que éste hubiera desarrollado conductas encaminadas a “*alentar y patrocinar*” la ocupación de hecho de los lotes de propiedad de los actores.

Aseguró que la parte actora no realizó esfuerzo probatorio alguno encaminado a demostrar los hechos alegados y que, si bien el alcalde fue acusado de impedir la diligencia de desalojo programada para el 22 de mayo de 2001 por la Inspectora Tercera de Policía Municipal de Cali, lo cierto es que dicha diligencia sí se llevó a cabo, tanto que ese día los invasores fueron desalojados de los predios ocupados.

Dijo que los actores tenían la posibilidad de acudir ante la justicia ordinaria, a fin de que fuera ésta la que resolviera la situación originada por la invasión de los lotes.

De otro lado, negó que la acción estuviera caducada, pues, si bien el daño alegado por los demandantes se produjo el 22 de mayo de 2001, éste se prolongó en el tiempo, al punto que los lotes aún seguían ocupados por los invasores (folios 293 a 309, cuaderno principal).

1.5 El recurso de apelación

Dentro del término legal, los actores formularon recurso de apelación contra la sentencia anterior, a fin de que fuera revocada y se accediera a las pretensiones de la demanda, por cuanto estaba acreditado que la accionada trató de suspender una diligencia de desalojo, lo cual evidenciaba que su intención no era otra que la de permitir o facilitar que terceros se apropiaran de los inmuebles, como en efecto ocurrió; además, se demostró en el plenario que el demandado dotó de servicios públicos los

terrenos ocupados y permitió que los invasores construyeran en ese lugar obras de infraestructura.

Cuestionó que el Tribunal asegurara que los actores debieron acudir a la jurisdicción ordinaria, a fin de que fuera ésta la que decidiera la situación de los lotes ocupados, pues lo cierto es que el municipio de Cali fue el responsable de los daños y perjuicios causados como consecuencia de la invasión y despojo del que fueron víctimas y que, por tanto, a la luz del artículo 86 del C.C.A., la acción idónea era de la de reparación directa, pues del demandado es una entidad pública.

Por último, aseguraron que el Tribunal debió decretar una inspección judicial, a fin de verificar la magnitud del daño sufrido como consecuencia de la ocupación ilegal de los predios (folios 314 a 318, cuaderno principal).

1.6 Alegatos en segunda instancia

1.6.1 El 19 de octubre de 2007, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (folio 313, cuaderno principal). Mediante auto del 1 de febrero de 2008, el Consejo de Estado lo admitió (folio 322, cuaderno principal).

1.6.2 El 26 de marzo de 2008, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Agente del Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 324, cuaderno principal).

1.6.3 Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 325, cuaderno principal).

1.6.4 Mediante auto del 14 de abril de 2009, el Despacho negó las pruebas aportadas por los demandantes en segunda instancia, por extemporáneas (folios 358 a 362, cuaderno principal).

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia de la Sala

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 19 de enero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor fue establecida en \$2'000.000.000³, por concepto de perjuicios materiales.

Al respecto, es menester indicar que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia –notificada por edicto el 11 de septiembre de 2007- fue interpuesto el 18 de septiembre de ese mismo año (folio 310, cuaderno principal), esto es, en vigencia de la Ley 446 de 1998 y después de que entraron en funcionamiento los jueces administrativos⁴. Dicha norma dispuso que los Tribunales conocieran, en primera instancia, y el Consejo de Estado, en segunda instancia, de los procesos de reparación directa cuya cuantía excediera, al momento de presentación de la demanda, de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes⁵, como ocurre en este caso.

2.2 Caducidad de la acción

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos, la acción de

³ Si bien los actores solicitaron en la demanda \$4.000'000.000, por concepto de perjuicios materiales, debe entenderse que la pretensión mayor fue \$2.000'000.0000, por cuanto aquella suma debió dividirse entre el número de demandantes (2).

⁴ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 3409 del 9 de mayo de 2006, "Por el cual se dictan medidas tendientes a poner en operación los Juzgados Administrativos".

"Artículo Segundo.- *Entrada en operación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo tercero del Acuerdo 3345 de 2006 y de las diligencias y gestiones de índole administrativo que deben adelantarse para un adecuado funcionamiento de los nuevos Despachos, así como en desarrollo de lo establecido por el párrafo del artículo 164 de la Ley 446, modificado por el artículo 1 de la Ley 954 de 2005, establecer como fecha de entrada en operación de los Juzgados Administrativos el día 1 de agosto del año 2006*".

⁵ Para el año de presentación de la demanda (2004), el valor del salario mínimo era \$358.000 y, por tanto, los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalían a \$179'000.000.

reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa⁶.

En el presente asunto, los actores pretenden el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el demandado, por haber propiciado que varias familias invadieran 2 lotes de propiedad de aquéllos y, por tanto, que fueran despojados de los mismos.

La entidad demandada propuso la excepción de caducidad de la acción, en consideración a que el hecho dañoso se configuró el 22 de mayo de 2001, esto es, cuando el alcalde de Cali se opuso a la diligencia de desalojo de los invasores que ocuparon los lotes de los demandantes, practicada por la Inspectoría Tercera Municipal de Policía de esa ciudad, de suerte que la demanda debió instaurarse, a más tardar, dentro de 2 años siguientes, lo cual no ocurrió.

A juicio del Tribunal, no obstante que el daño alegado por los demandantes se produjo el 22 de mayo de 2001, éste se prolongó en el tiempo, pues los lotes aún seguían ocupados por los invasores, de suerte que la acción no caducó.

Pues bien, de conformidad con el material probatorio que obra en el plenario, la Sala analizará si la acción de reparación directa instaurada por los demandantes se encuentra o no caducada.

Al respecto, está demostrado que, el 22 de mayo de 2001, la Inspectoría Tercera Superior de Policía Municipal de Cali practicó una diligencia de desalojo de los invasores que ocupaban los lotes de propiedad de los demandantes, ubicados en el Alto de Meléndez; ahora, si bien inicialmente los invasores se opusieron al desalojo, alegando que la noche anterior el Personero Municipal y el alcalde de la ciudad les

⁶ Ley 446 de 1998 (artículo 44).

manifestaron que la diligencia había sido suspendida, ellos decidieron, de forma pacífica, abandonar el lugar, razón por la cual los lotes fueron desocupados y entregados a sus propietarios (folios 18 y 19, cuaderno 1).

A pesar de que el 22 de mayo de 2001 los predios de los demandantes se encontraban invadidos por varias familias, éstas decidieron desalojarlos ese mismo día y entregarlos a sus propietarios y, por lo mismo, el término de caducidad no puede contabilizarse a partir de la fecha indicada, por cuanto, como es obvio, ningún daño se causó en esa oportunidad.

No obstante, las pruebas que militan en el expediente indican que, al día siguiente de la referida diligencia de desalojo, los lotes de propiedad de los demandantes fueron invadidos nuevamente y esta vez de manera definitiva.

En efecto, la señora Rosa María Villacís Castro, quien para la época de los hechos fungía como Inspectora Tercera Superior de Policía Municipal de Cali y estuvo al frente de la diligencia de desalojo practicada el 22 de mayo de 2001, en declaración rendida el 20 de enero de 2003 ante la Fiscalía General de la Nación, en el curso del proceso penal seguido por la invasión de los predios de propiedad de los demandantes, aseguró que, al día siguiente de haberse practicado esa diligencia, los invasores volvieron a ocupar los predios de los demandantes (folios 20 a 23, cuaderno 1)⁷.

Lo dicho por la testigo acabada de citar fue ratificado en una carta que la señora Nohra Lucía Jaramillo Recio, quien obra en este proceso como demandante, remitió el 21 de febrero de 2003 al alcalde de Cali, en la que manifestó que, *"al día siguiente de la última (sic) diligencia de*

⁷ Esta prueba puede valorarse por la Sala, ya que fue aportada por la parte actora con la demanda y el municipio de Cali coadyuvó las pruebas que aquélla solicitó y aportó (folio 131, cuaderno 1). Al respecto, la Sala ha dicho que, en eventos en que el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso es solicitado por ambas partes, aquéllas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que, en tales casos, resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2002, expediente 12.789).

desalojo volvieron a invadir los predios". Dijo que los invasores, con una gran rapidez, ya que trabajaban de día y de noche, *"construyeron más de 300 cambuches, con palos, esterilla, cubiertos con plástico y otros materiales, e igualmente hicieron una gran cantidad de banqueos (sic) separando lotes a fin de ir construyendo otros ranchos"* (folio 37, cuaderno 1).

Por su parte, la señora Gloria Teresa Meza, en declaración rendida el 29 de mayo de 2003, ante el Juzgado 19 Penal del Circuito de Cali, aseguró que llevaba 2 años ocupando los predios de los demandantes (folios 55 a 57, cuaderno 1).

Pues bien, las pruebas acabadas de mencionar indican que los predios de propiedad de los actores⁸ fueron ocupados definitivamente a partir del 23 de mayo de 2001 por los invasores y, por consiguiente, es claro que en ese momento se consolidó el daño que aquéllos dijeron haber sufrido, de suerte que la demanda debió instaurarse, a más tardar, el 24 de mayo de 2003; sin embargo, ésta fue presentada el 6 de febrero de 2004, esto es, por fuera del término de ley.

La Sala no comparte las razones esgrimidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en cuanto aseguró que, dado que los predios de los demandantes continuaban invadidos, la acción no se encontraba caducada, pues el daño se había prolongado en el tiempo; al respecto, es importante señalar que el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo no impide que el término de caducidad comience a operar; de lo contrario, esto es, en los casos en que el daño sea permanente, la acción no caducaría jamás.

En torno al cómputo del término de caducidad, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado:

"Debe advertirse, por otra parte, que el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, como parecen entenderlo el *a quo* y la representante del Ministerio Público. Así, el hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación no puede evitar que el término

⁸ Los demandantes acreditaron la propiedad de los lotes con los certificados de tradición visibles a folios 16 y 17 del cuaderno 1.

de caducidad comience a correr. Si ello fuera así, en los casos en que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducaría jamás. Así lo advirtió esta Sala en sentencia del 26 de abril de 1984, en la que se expresó, además, que la acción nace cuando se inicia la producción del daño o cuando éste se actualiza o se concreta, y cesa cuando vence el término indicado en la ley, aunque todavía subsistan sus efectos⁹.

La caducidad, por ser de orden público, es indisponible e irrenunciable y el juez, cuando encuentre probados los respectivos supuestos fácticos, debe declararla de oficio, aún en contra de la voluntad de las partes, pues ella opera por el sólo transcurso del tiempo y su término perentorio y preclusivo, por regla general no se suspende, no se interrumpe y no se prorroga¹⁰ (excepcionalmente, la caducidad podría interrumpirse, como sería el caso, por ejemplo, cuando se presenta solicitud de conciliación extrajudicial)¹¹.

2.3 Condena en costas

Toda vez que, para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

FALLA:

1. REVÓCASE la sentencia del 19 de enero de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y, en su lugar:

a. DECLÁRASE que operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2000, expediente 12.228.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de agosto de 2.006, expediente 15.323.

¹¹ Artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

b. **ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

2. Una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA