



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

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto del año dos mil dieciséis (2016)

Expediente: **51797**
Radicado: 250002326000 **2013 01405 01**
Demandantes: Nelson Vargas Navarrete y otros
Demandados: Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y
municipio de Yopal

Medio de Control: Reparación directa - Ley 1437 de 2011

Procede la Sala a decidir sobre los recursos de apelación presentados por los demandados Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y municipio de Yopal contra la decisión adoptada el 29 de julio de 2014 en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., en la que la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probadas las excepciones previas formuladas por las entidades demandadas (fol. 126 a 130 c.ppl.).

I. ANTECEDENTES



1. Mediante escrito presentado ante la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 1 de agosto de 2013, los señores Nelson, Magdalena y Roberto Vargas Navarrete, actuando en calidad de herederos del señor Víctor Octavio Vargas Montaña, formularon demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y el municipio de Yopal (Casanare), con el propósito de que se reparen los perjuicios ocasionados con la cesión realizada por el municipio de Yopal a la Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional de tres inmuebles descritos y alinderados en la escritura pública n.º 1434 del 8 de julio de 2011 otorgada en la Notaria Única del Círculo de Aguazul (Casanare), inmuebles que conformaban el predio denominado “Los Yopitos” y que presuntamente hacían parte de la sucesión del señor Vargas Montaña, padre de los aquí demandantes (fol. 10 a 31 c.ppl.). En el escrito de la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

1. **DECLÁRESE** que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y el Municipio de Yopal – Casanare, son **RESPONSABLES PATRIMONIALMENTE** y están obligados de manera solidaria a la **REPARACIÓN DIRECTA** que corresponda a los actores como herederos y para la sucesión de **Octavio Vargas Montaña**, en virtud del daño antijurídico ocasionado por la **cesión** que el Municipio de Yopal – Casanare hizo a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, de los inmuebles descritos y alinderados en la Escritura Pública No. 1434 de 8 de julio de 2011, otorgada en la Notaria Única del Círculo de Aguazul – Casanare, y que la Nación aceptó como si fueran bienes fiscales de propiedad del cedente, pese a que nunca han tenido dicha calidad y son de propiedad de la sucesión de Víctor Octavio Vargas Montaña, progenitor de los demandantes.

2. En virtud de la declaración de responsabilidad patrimonial a que se refiere la pretensión anterior, **CONDÉNESE** a la **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y al Municipio de Yopal – Casanare**, a **PAGAR SOLIDARIAMENTE** a los demandantes **Nelson, Magdalena y Roberto Vargas Navarrete, actuando como herederos de Víctor Octavio Vargas Montaña, y para la sucesión de este, la suma de QUINCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES SEIS CIENTOS VEINTIÚN MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE (\$15.996.621.900.00).**



2. Con el propósito de dar claridad sobre el caso objeto de estudio, se resumirán a continuación los hechos que sirvieron de fundamento para la presentación de la demanda:

2.1. Adujo la parte demandante que el señor Víctor Octavio Vargas Montaña adquirió a título de compraventa el inmueble denominado “Los Yopitos” -situado en la jurisdicción del municipio de Marroquín-, mediante escritura pública n.º 30 del 21 de abril de 1924, otorgada por la Notaria del municipio de Labranzagrande y registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nunchía.

2.2. Indicaron los demandantes que desde el momento en que se adquirió el inmueble, el señor Vargas Montaña y su familia se dedicaron a la explotación de la actividad ganadera en el mismo, hasta el momento en que fueron expulsados por supuestas razones de orden público por parte del Ejército Nacional en el año de 1952.

2.3. Posteriormente, el 31 de marzo de 1982 se celebró una reunión en la ciudad de Yopal entre el Comandante y algunos Oficiales del Grupo de Caballería Montado n.º 7 “*Guías de Casanare*” del Ejército Nacional, en la que se suscribió el acta n.º 2851, cuyo propósito era formalizar el registro de las declaraciones extrajuicio rendidas el 3 de marzo de 1982 ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Yopal, en las que se manifestó que por motivos de orden público el grupo “*Guías de Casanare*” venía ocupando algunos predios -entre ellos el alegado por los demandantes- desde el año 1952 con el fin de construir instalaciones militares. Las declaraciones fueron rendidas por ex oficiales del Ejército Nacional que prestaron los servicios a ese grupo, acta que fue protocolizada mediante la escritura pública n.º 322 del 24 de mayo de 1982 en la Notaria Única de Yopal (Casanare).



2.4. Se manifestó que el señor Víctor Octavio Vargas Montaña falleció el 2 de mayo de 1990 y que como consecuencia de ello, el inmueble denominado “Los Yopitos” entró a hacer parte de los bienes relictos de su sucesión.

2.5. Agregaron los demandantes que mediante la escritura pública n.º 1434 del 8 de julio de 2011, otorgada ante la Notaría Única del Círculo de Aguazul, el municipio de Yopal (Casanare) transfirió a título de cesión gratuita a la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional los lotes que se individualizan a continuación: **i)** inmueble con cédula catastral n.º 01-01-0073-0001-000, ubicado en la carrera 15 n.º. 6 -96; **ii)** inmueble con cédula catastral n.º. 01-01-0073-0007-000, ubicado en la carrera 15 n.º 6 – 96 interior 2 y **iii)** el inmueble con cédula catastral n.º 01-01-0737-0002-000, ubicado en la calle 5 n.º. 15 – 08, todos estos aparentemente pertenecientes al inmueble denominado “Los Yopitos”.

2.6. Finalmente, aducen los demandantes que el municipio de Yopal consideró que los bienes objeto de la cesión eran fiscales, cuando realmente habían sido adquiridos en compraventa por el señor Víctor Octavio Vargas Montaña mediante escritura pública n.º 30 del 21 de abril de 1924.

II. TRAMITE EN PRIMERA INSTANCIA

1. La demanda correspondió por reparto al despacho del magistrado Juan Carlos Garzón Martínez, quien mediante providencia del 21 de agosto de 2013 la admitió (fol. 35 a 37 c.1). Esta decisión fue notificada a la parte demandante por anotación en estado del 22 de agosto de 2013 y electrónicamente al municipio de Yopal -2 de septiembre- (fol. 38 y 39 c.1) y a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional -17 de septiembre del mismo año- (fol. 43 y 44 c.1).



2. Dentro de la oportunidad legal¹, el apoderado del municipio de Yopal (Casanare) contestó la demanda (fol. 58 a 83 c.1), llamó en garantía a la Nación Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal (c.3) y formuló como excepciones previas las siguientes:

2.1. Falta de legitimación en la causa por activa: Indicó que los demandantes no contaban con la calidad de propietarios de los predios referidos en la escritura pública n°. 1434 de 2011 y que por ese motivo no podían reclamar los perjuicios presuntamente generados con la cesión realizada.

2.2. Falta de legitimación en la causa por pasiva: Expresó que el municipio de Yopal no cedió el predio denominado “Los Yopitos”, sino que lo hizo respecto de unos bienes baldíos que venía ocupando el Ejército Nacional desde el año de 1952.

2.3. Ineptitud sustantiva de la demanda: Argumentó que en la demanda no se identificaron los linderos de forma clara y precisa, impidiendo que se ejerza de manera eficiente el derecho de defensa y el debido proceso.

3. A través de auto del 27 de marzo de 2014, el Tribunal negó la vinculación como llamado en garantía de la Nación - Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal, al considerar que no existía vínculo legal o contractual que lo justificara (fol. 111 y 112 c.3).

4. A su vez, el 11 de abril de 2014 la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional contestó de manera extemporánea la demanda² y formuló

¹ La notificación electrónica al municipio de Yopal se realizó el 2 de septiembre de 2013, de conformidad con el artículo 199 del C.P.A.C.A. los 25 días para retirar la copia de la demanda vencieron el 23 de octubre de 2013 y el traslado de la misma venció el 5 de diciembre de 2013 según lo establecido en el artículo 172 *ídem*, la contestación de la demanda fue presentada el 13 de noviembre de 2013.

² La notificación electrónica a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional se realizó el 17 de septiembre de 2013, de conformidad con el artículo 199 del C.P.A.C.A. los 25 días



como excepciones previas: **i)** indebida escogencia del medio de control, **ii)** falta de jurisdicción, **iii)** caducidad del medio de control y **iv)** falta de legitimación en la causa por pasiva (fol. 93 a 105 c.1).

5. Finalmente, el 29 de julio de 2014 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. y en la etapa de saneamiento del proceso se declaró que la contestación a la demanda por parte de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional se realizó de manera extemporánea (minuto 09:00 registro magnético de la audiencia inicial, fol. 130 c.ppl.).

5.1. Estando en la etapa para resolver sobre las excepciones previas propuestas por el municipio de Yopal y las que de oficio deben revisarse por el director del proceso, el *a quo* luego de concederle la palabra a los apoderados para que precisaran sus argumentos respecto a cada una de las excepciones previas, resolvió negarlas y de manera general manifestó que sobre esos presupuestos se había referido desde el auto que admitió la demanda (minuto 10:00 al 59:50 del registro magnético de la audiencia inicial, fol. 130 c.ppl.), lo anterior bajo los siguientes argumentos:

5.1.1. Caducidad del medio de control: El Tribunal desestimó esta excepción al considerar que los hechos y las pretensiones eran propias del medio de control de reparación directa y desde ese punto la caducidad tenía que contabilizarse a partir del momento en que la parte demandante tuvo conocimiento del daño, esto es, desde el momento en que se cedió el bien inmueble mediante la escritura n.º 1434 del 8 de julio de 2011, así las cosas se consideró que no había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

5.1.2. Falta de jurisdicción: El *a quo* indicó que no se configuraba esta excepción porque la causa del daño se materializaba en la cesión de un bien inmueble a una entidad pública. Así mismo, señaló que la parte actora

para retirar la copia de la demanda vencieron el 23 de octubre de 2013 y el traslado de la misma venció el 5 de diciembre de 2013 según lo establecido en el artículo 172 *ídem*, la contestación de la demanda fue presentada el 11 de abril de 2014.



acudió a reparación directa con fundamento en el criterio orgánico que prima sobre ese medio de control -que uno de los extremos de la *Litis* sea una entidad pública-, de conformidad con el numeral 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A.

El *a quo* discutió lo relacionado con la situación jurídica del inmueble, porque los demandantes parten del supuesto de que el bien es de propiedad privada y no tenía por qué ser cedido al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional por el municipio de Yopal, lo que indica que no está reclamando la entrega del predio sino la indemnización de los perjuicios causados, con ocasión de su pérdida.

Finalmente, adujo que no debe confundirse este proceso con uno de pertenencia, de adjudicación de bienes baldíos o cualquier otro que implique acciones posesorias de carácter civil, ya que no se reclama la devolución del inmueble, sino el hecho de haberse efectuado la cesión de un bien inmueble que pertenecía al señor Víctor Octavio Vargas Montaña.

5.1.3. Falta de legitimación en la causa de las entidades demandadas:

Mencionó que los presuntos daños reclamados por la parte demandante se fundamentan en la cesión de unos terrenos de propiedad del padre de los actores, la cual se efectuó mediante la escritura pública n.º 1434 del 8 de julio de 2011, entre el municipio de Yopal y el Ejército Nacional, existiendo de esta forma imputaciones fácticas y jurídicas en contra de los demandados en sus calidades de cedente y cesionario, por lo que se declaró no probada esta excepción.

5.1.4. Falta de legitimación en la causa por activa:

Adujo el magistrado que la titularidad que se atribuyen los demandantes es la de herederos del señor Octavio Vargas y con tal propósito aportan como prueba sumaria de ello los registros civiles de nacimiento que demuestran su calidad de hijos; además, que el señor Octavio Vargas era el propietario de una franja de



terreno llamada “Los Yopitos” y que el municipio de Yopal la cedió al Ejército Nacional.

En este sentido, como no se alegó una acción de dominio, posesoria o cualquier otra acción civil con tal carácter, sino que se reclamaron unos perjuicios en virtud de la cesión realizada, desestimó esta excepción.

5.1.5. Ineptitud sustantiva de la demanda: Expresó que dicha excepción no procede, ya que tal y como se estableció desde el auto admisorio, la demanda cuenta con los requisitos del artículo 161 del C.P.A.C.A.

III. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

1. Inconformes con las decisiones adoptadas por el *a quo*, los apoderados de las entidades públicas formularon recursos de apelación (minuto 01:04:10 a 01:32:20 del registro magnético de la audiencia inicial, fol. 130 c.ppl.). En síntesis, indicaron lo siguiente:

1.1. Frente a la caducidad del medio de control: La Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional reiteró que aunque el acto con el cual se realizó la cesión fue del año 2011, la entidad hizo presencia en los predios desde el año de 1952, configurándose así la caducidad.

1.2. Frente a la falta de jurisdicción: El apoderado de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional adujo que: *i)* el acto administrativo que declaró el bien baldío debió ser controvertido en su momento ante la jurisdicción administrativa, *ii)* que los perjuicios atribuidos a la cesión del bien inmueble estaban por fuera del conocimiento de la jurisdicción administrativa por estar contenidos en una escritura pública y *iii)* que en la demanda se presentó un acápite de normas violadas y concepto de la violación, lo que permite establecer que se está ante una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.



1.3. Frente a la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y el municipio de Yopal: El apoderado del municipio de Yopal manifestó que los demandantes se presentan como propietarios de la sucesión del señor Víctor Vargas, quien era el propietario del predio denominado “Los Yopitos” según escritura del año 1924 y demandan al municipio porque cedió al Ministerio de Defensa dicho predio en la escritura n°. 1434 de 2011, pero en la aludida escritura del año 1924 no está identificado el mismo con los respectivos linderos, sin que exista identidad de predios.

Además, indicó que se reclama por la cesión de un predio al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional pero que ese no era baldío, para lo cual presentaron una inscripción de la Notaria del municipio de Nuchia por estar ante una falla en el servicio registral, estando legitimada realmente es la Nación - Superintendencia de Notariado y Registro y no el municipio de Yopal.

1.4. Frente a la falta de legitimación en la causa por activa: Los apoderados de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y el municipio de Yopal indicaron que los demandantes señalaron que tienen la calidad de herederos, sin que sean propietarios del predio denominado “Los Yopitos” ya que no está debidamente acreditada la calidad o la titularidad del bien por el que reclaman los perjuicios. Además, adujeron que el predio no está identificado en la escritura pública y en el folio de matrícula inmobiliaria no aparece como propietario el padre de los demandantes.

1.5. Ineptitud sustantiva de la demanda: El municipio de Yopal expresó que no se puede ejercer el derecho de defensa de la forma correcta al no existir linderos específicos del predio, sin poder identificarlo.



2. Durante el traslado del recurso de apelación -consagrado en el numeral 1º del artículo 244³ del C.P.A.C.A.-, el apoderado de la parte demandante recorrió el traslado de los recursos oponiéndose al trámite al considerar que el recurso de apelación es improcedente de conformidad con el artículo 243 del C.P.A.C.A., sin embargo, reiteró los argumentos expuestos con la demanda.

3. Por reparto del 11 de agosto de 2014, el conocimiento del recurso de apelación le correspondió a la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación (fol. 132 c.ppl.), el cual debe ser resuelto de plano en los términos del numeral 3º del artículo 244 del C.P.A.C.A.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si las decisiones adoptadas en la primera instancia respecto de las excepciones previas fueron acertadas o, si por el contrario, se impone revocarlas por no encontrarlas fundadas.

No obstante, comoquiera que fueron planteadas varias excepciones como previas, la Sala procederá a estudiar en primer lugar la relativa a la caducidad del medio de control de reparación directa, pues de encontrarse probada no habrá lugar a pronunciarse sobre las demás decisiones impugnadas.

³ “Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas: // 1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta. // 2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado. // 3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano. // 4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso.”



V. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer del presente proceso comoquiera que supera la cuantía exigida por el numeral 6º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴.

De conformidad con lo establecido en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación y Sala conocen en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los tribunales administrativos, frente a los cuales sea procedente este medio de impugnación.

Así mismo, se encuentra que esta Sala es competente para decidir el recurso presentado, por cuanto el numeral 6º del artículo 180 del C.P.A.C.A. indica que es procedente la apelación contra el auto que decida sobre las excepciones previas, y el artículo 125 *ibídem* le atribuye a la misma facultad de proferir la presente decisión interlocutoria.

En el caso bajo examen fueron impugnadas varias decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la audiencia inicial llevada a cabo el 29 de julio de 2014, por tal motivo, para efectos prácticos, se analizará de manera independiente cada una de ellas a fin de establecer si les asiste razón a los apelantes, analizando en primer lugar la relativa a la caducidad del medio de control de reparación directa.

⁴ El presente asunto tiene vocación de doble instancia, comoquiera que la cuantía de la demanda presentada es superior a la suma de \$15.996.621.900 (fol. 11 c.1), la cual resulta mayor a los 500 S.M.L.M.V. exigidos por el artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el medio de control de reparación directa para el año 2013 (\$294.750.000), teniendo en cuenta que la misma se obtiene del valor de la mayor de las pretensiones solicitadas al momento de la presentación de la demanda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.



VI. CONSIDERACIONES

La Sala considera que en el presente caso se debe declarar como probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa, por los motivos que se exponen a continuación:

1. Excepciones

Esta Corporación en reiterada jurisprudencia⁵ ha señalado que las excepciones previas también denominadas dilatorias o de forma son las que buscan atacar el ejercicio del medio de control, por presentarse alguna inconsistencia en la manera como fue presentada la demanda, vale decir, por alguna deficiencia externa.

La finalidad de las excepciones previas es la de conjurar vicios formales en procura de evitar decisiones inhibitorias o, dada la entidad de las falencias, impedir que continúe el curso del proceso *ab initio*, ya que no sería posible, ante su existencia, llegar a la sentencia por sustracción de materia; así mismo, se han establecido las excepciones mixtas que tienen naturaleza de excepción previa y de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva las cuales también deben ser resueltas en la audiencia inicial.

Ahora bien, toda vez que una de las decisiones adoptadas fue la relativa a la caducidad del medio de control, la Sala procederá en primer lugar a su estudio, pues de encontrarse probada no habrá lugar a pronunciarse respecto de las demás excepciones planteadas como previas, tal como se indicó.

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, nº. 0191-14, auto del 12 de marzo de 2014, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



2. En cuanto a la caducidad del medio de control de reparación directa

El fenómeno de la caducidad es un presupuesto procesal de carácter negativo que opera en algunos medios de control contenciosos por el transcurso de un término establecido expresamente en la ley, término que una vez cumplido restringe la posibilidad de acceder a la administración de justicia a través del ejercicio del medio sobre el cual operó.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el propósito esencial de la caducidad es evitar que las diversas situaciones generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al transformarlas en situaciones jurídicas consolidadas.

Respecto de la caducidad de las demandas de reparación directa el numeral 2 del literal i) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -C.P.A.C.A.-, dispone de dos formas para contabilizar dicho término, a saber: *i)* dos años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o *ii)* de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Ahora, frente a la contabilización esta Corporación⁶ ha señalado que aunque por regla general el término de caducidad empieza a correr a partir de la fecha de ocurrencia del daño, en algunos eventos resulta necesario identificar el momento preciso en el cual se configura o consolida el mismo para poder computar el término de caducidad del medio de control, situación que reviste de complejidad si se tiene en cuenta que en relación con el tiempo no todos los daños pueden ser verificados en un momento exacto,

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de agosto de 2011, Expediente n.º. 19001-23-31-000-1997-08009-01 (20316), C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón.



pues es posible que sus efectos se prolonguen en el tiempo o incluso surjan en una etapa posterior a la fecha de ocurrencia del hecho dañoso.

En cuanto a la contabilización del término de caducidad en los casos de ocupación permanente de un bien inmueble, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación el 9 de febrero de 2011 unificó la forma en que se debían contabilizar los dos (2) años establecidos en la ley para el ejercicio de la acción de reparación directa, al distinguir dos supuestos de ocupación en los que operaba el fenómeno de caducidad de manera diferente. Estos supuestos y la forma de contabilizar el término de caducidad en cada uno de ellos fueron los siguientes⁷:

i) **Cuando la ocupación ocurre con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia:** En este evento el término de caducidad debe calcularse desde que la obra finalizó, o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior.

ii) **Cuando la ocupación ocurre “por cualquier otra causa”:** En este evento 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.

También ha manifestado lo siguiente: *“el término de caducidad para ejercicio de la acción de reparación directa no puede quedar suspendido permanentemente, razón por la cual el mismo debe calcularse desde que la obra ha finalizado, o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior”*⁸.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 9 de febrero de 2011, exp. 38.271, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁸ Consejo de Estado, Subsección B de la Sección Tercera, auto del 27 de septiembre de 2013, exp. nº 25227, C.P.: Ramiro Pazos Guerrero



Así las cosas, resulta indispensable determinar si el daño antijurídico alegado por los demandantes pudo ser verificado o constatado en un momento determinado o, si por el contrario, el mismo se extendió en el tiempo o se advirtió en una etapa posterior a su hecho generador, esto debido a que según la naturaleza temporal del daño se tiene que contabilizar el término de caducidad del medio de control de reparación directa.

3. El caso concreto

En cuanto al caso concreto, advierte la Sala que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que el hecho dañoso alegado por los demandantes se definió con la cesión gratuita de un inmueble de propiedad del padre de los demandantes, que realizó el municipio de Yopal a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional mediante la escritura pública n.º 1434 del 8 de junio de 2011 (fol. 24 a 27 c.2), de ahí que considerara que no había operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de reparación directa.

A pesar de lo resuelto por el *a quo*, encuentra la Sala que el daño alegado por los demandantes se concretó mucho antes de la cesión efectuada mediante la escritura pública n.º 1434 del 8 de junio de 2011, tal como se explicará a continuación.

Sea lo primero advertir que lo pretendido por los demandantes, quienes actúan en calidad de herederos, es reclamar el reconocimiento de los perjuicios generados con ocasión de la pérdida del bien inmueble adquirido por el señor Víctor Octavio Vargas Montaña en el año de 1924 y que por tal motivo, la indemnización que se reclama es la equivalente al valor del predio que se perdió, así como consta en el acápite de la demanda relativo a la justificación razonada de los perjuicios (fol. 28 y 29 c.1).



Teniendo claro lo anterior, corresponde establecer conforme a los hechos descritos en la demanda si resulta razonable considerar que solamente fue con la cesión celebrada en el año 2011 que se tuvo conocimiento del daño alegado -pérdida del inmueble-. En este sentido, del escrito de la demanda se destacan los siguientes hechos relevantes, relacionados con el bien inmueble frente al cual se pretende una indemnización:

- a. Mediante compraventa elevada a escritura pública el 21 de abril de 1924, otorgada por la Notaria del municipio de Labranzagrande, el señor Víctor Octavio Vargas Montaña adquirió el inmueble denominado “Los Yopitos” situado en la jurisdicción del municipio de Marroquín (fol. 6 y 7 c.2).
- b. Según el escrito de la demanda desde la adquisición del inmueble el señor Víctor Octavio Vargas Montaña y su familia se dedicaron a la explotación de la actividad ganadera en el mismo, hasta el momento en que fueron expulsados por supuestas razones de orden público por parte del Ejército Nacional en el año de 1952.
- c. Agregaron los demandantes que el 31 de marzo de 1982 se reunieron en la ciudad de Yopal (Casanare), el Comandante y algunos Oficiales del Grupo de Caballería Montado n.º 7 “*Guías de Casanare*” del Ejército Nacional con el objeto de formalizar el registro de las declaraciones extrajuicio mediante las cuales se constituyó prueba de posesión quieta, pacífica e ininterrumpida por parte de la Nación – Ministerio de defensa – Ejército Nacional en algunos lotes del municipio, desde el año 1952 con el fin de construir instalaciones militares, dicha acta fue protocolizada mediante la escritura pública n.º 322 del 24 de mayo de 1982 en la Notaria única de Yopal (Casanare) (fol. 10 a 22 c.2).
- d. Aseguran los demandantes que con ocasión de la muerte del señor Víctor Octavio Vargas Montaña el 02 de mayo de 1990 (fol. 31 c.2), el bien objeto de controversia entró a hacer parte de los bienes relictos de la sucesión.



e. A su vez, señalaron que la Alcaldía del municipio de Yopal expidió el Acuerdo n.º 02 del 19 de febrero de 2011, por medio del cual se autorizó a la alcaldesa municipal de Yopal para transferir el dominio de unos predios al Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, en virtud de la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida de estos, en donde se encontraba acantonada la Decimosexta Brigada desde el año de 1952, fecha en la que se estableció el grupo de caballería n.º 1 Páez, posesión protocolizada en la escritura pública n.º 322 en la Notaría Única del Círculo de Yopal, con sus respectivas constancias de publicación (fol. 31 a 36 c.3).

f. Finalmente, mediante la escritura pública n.º 1434 del 8 de julio de 2011 otorgada en la Notaría Única del Círculo de Aguazul se transfirió a título de cesión gratuita a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional los lotes de terreno con cédulas catastrales n.º. 01-01-0073-0001-000, n.º. 01-01-0073-0007-000, y n.º. 01-01-0737-0002-000 (fol. 24 a 27 c.2), autorizados en el acuerdo antes descrito. Con dicha escritura se acompañó una certificación expedida por la Oficina Asesora de Planeación - Secretaría de Planeación de la alcaldía de Yopal, donde se refirió que los anteriores predios eran bienes fiscales del municipio y que se encontraban en posesión del Ministerio de Defensa - Ejército Nacional (fol. 28 a30 c.2).

g. Con fundamento en esta última escritura pública que cedió a título gratuito los anteriores inmuebles, los hijos del señor Víctor Octavio Vargas Montaña formularon demanda de reparación directa, solicitando la indemnización de los perjuicios generados con la cesión de predios que hacían parte de la propiedad privada de la familia Vargas, adquiridos a título de compraventa mediante escritura pública n.º 30 del 21 de abril de 1924.

De acuerdo con las diversas situaciones descritas por los demandantes, advierte la Sala que fue desde el año de 1952 que el señor Víctor Octavio Vargas Montaña perdió la posesión material del bien inmueble de su propiedad, como consecuencia de la ocupación de miembros del Ejército



Nacional que para esa época se instalaron en el predio y ejercieron posesión quieta, pacífica e ininterrumpida hasta que en el año 2011 se efectuó la cesión gratuita por parte del municipio de Yopal.

Bajo este entendido, resulta evidente que el hecho generador del presunto daño -pérdida del inmueble- se materializó con la ocupación permanente efectuada por miembros del Ejército Nacional desde el año de 1952, pues fue en ese momento en que el señor Víctor Octavio Vargas Montaña y su familia dejaron de ocupar y explotar económicamente el predio objeto de controversia.

En este sentido, advierte la Sala que para el momento en que inició la ocupación del predio -año 1952- se encontraba vigente la Ley 167 de 1941, por medio de la cual se organizó la jurisdicción de lo contencioso administrativo, normativa que permitía la posibilidad de que el afectado con una ocupación demandara por vía judicial la indemnización por la pérdida o afectación de su propiedad, así el artículo 263 de dicha codificación establecía: *“la demanda para que se pague la indemnización debida cuando, a causa de un trabajo público, se **ocupa o daña una propiedad particular**, se dirigirá al Tribunal competente, **a más tardar dentro de los dos años de ocurrido el daño o verificada la ocupación**”* (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, comoquiera que del escrito de la demanda se puede concluir que el señor Víctor Octavio Vargas Montaña y su familia tuvieron conocimiento de la ocupación del bien inmueble denominado *“Los Yopitos”* desde el año de 1952, momento a partir del cual montó una base militar en el predio que posteriormente fue legalizada entre el municipio de Yopal y el Ejército Nacional, fuerza concluir que, conforme a la normatividad procesal vigente para la época de los hechos, desde ese momento comenzó a contabilizarse el término de caducidad para reclamar la indemnización por el predio ocupado.



Por otra parte, como los hechos que dieron lugar a la presente demanda ocurrieron en el año de 1952, también se encontraba vigente el artículo 33 de la Constitución Política de 1886, el cual consagraba lo siguiente en relación con la ocupación de bienes por causa de guerra:

Artículo 33.- En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización.

En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes.

La Nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

De acuerdo con el contenido de la norma en mención, en caso de guerra el Estado se encontraba en posibilidad de ocupar temporalmente propiedades de particulares, con el fin de atender al restablecimiento del orden público sin que mediara una indemnización previa. No obstante, ello no implicaba que el particular perjudicado con la actuación se viera en imposibilidad de reclamar por los daños o perjuicios ocasionados luego de ocurrida la ocupación, pues la norma solamente advertía que para efectos de responder o prevenir un acto de guerra el Estado se encontraba en la posibilidad de ocupar bienes privados sin antes efectuar el trámite de indemnización, lo cual es apenas normal si se tiene en cuenta que en un estado de guerra la premura de la situación impone la necesidad de efectuar medidas de defensa y protección de carácter urgente.

Siendo claro el panorama normativo de la época en que ocurrieron los hechos, encuentra la Sala que de las declaraciones extrajudicio realizadas el 31 de marzo de 1982 por el Comandante y algunos Oficiales del Grupo de Caballería Montado n.º 7 “*Guías de Casanare*” del Ejército Nacional, se precisó lo siguiente en relación con la posesión quieta, pacífica e



ininterrumpida que ejerció el Ejército Nacional respecto del predio del cual reclaman indemnización los aquí demandantes (fol. 12 y 13 c.2):

En la fecha se reunieron los Señores arriba anotados con el fin de formalizar un registro de un Acto de Declaraciones extrajudicial mediante el cual se constituye prueba de posesión queta, pacífica e ininterrumpida por la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – GRUPO “GUÍAS DE CASANARE” sobre unos lotes ubicados en Yopal, con las siguientes consideraciones:

1. Por motivos de Orden Público, el Grupo “GUÍAS DE CASANARE” ha venido ocupando desde el año de 1.952 aproximadamente, los predios (...), en los cuales se han construido (sic) Militares, entre otras: OFICINAS DE COMANDO, INTENDENCIA, LOCAL MILITAR NO. 9, GUARDIA, DORMITORIO DE GUARDIA, DEPOSITO REMONTA, CENTINELA, CASAS FISCALES DE SUBOFICIALES, CASINO Y COMEDOR DE SUBOFICIALES Y SOLDADOS, AULAS, DORMITORIOS DE TROPA, CASAS FISCALES DE OFICIALES, CASINO Y COMEDOR DE OFICIALES, PISCINAS, ZONAS DE DEPORTES, CAPILLA, TORRE CONTROL AEROPUERTO, CASA DEL COMANDANTE, TANQUES ALMACENAMIENTO, (sic ilegible) Y VETERINARIA, GARAJES Y TRANSPORTES, POLÍGONOS.

2. El Grupo “GUÍAS DE CASANARE” desde el año que ocupó las (ilegible), fue construyendo las instalaciones citadas con recursos propios del Ejército Nacional Grupo “GUÍAS DE CASANARE”.

Conforme lo descrito, se puede concluir que los motivos de ocupación por parte del Ejército Nacional hacían referencia a cuestiones de orden público, con la finalidad de construir bases militares como oficinas de comando, dormitorios, casas fiscales, piscinas, zonas de deporte, veterinarias, garajes, entre otros, sin que se refiriera concretamente a un estado de guerra o conmoción interior en la zona.

Entonces, para la Sala no resulta razonable considerar que solamente fue cuando se formalizó la cesión de los bienes -año 2011- que se constató por parte de los demandantes el daño alegado en la demanda, pues es más que evidente que fue inclusive cuando se encontraba con vida el señor Vargas Montaña que se advirtió sobre la ocupación permanente del predio y nada se hizo para su recuperación, de ahí que tampoco pueda encontrarse sustento alguno en su calidad de herederos.



Además, no puede pasarse por alto que de haber sido ocupado el predio por motivo de guerra, tampoco podría considerarse que el propietario del bien se encontraba en imposibilidad de demandar de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Constitución Política de 1886, ya que esa norma únicamente disponía que se podían ocupar predios sin previa indemnización, pero ello no impedía que luego de ocurrida la situación los perjudicados reclamaran por vía judicial el pago de los perjuicios ocasionados.

De esta forma, para la Sala la fuente del daño no tiene su origen en la cesión a título gratuito del predio denominado “Los Yopitos” al Ejército Nacional, sino que deriva de una ocupación permanente que se produjo desde el año de 1952 cuando se privó al señor Vargas Montaña y a su familia de la posesión material del predio y se impidió su explotación, de modo que la caducidad se debe contar desde ese momento.

Por otra parte, tampoco puede desconocerse que de los documentos obrantes en el proceso pudo establecerse que en ese interregno el Ejército Nacional y el municipio de Yopal realizaron diversas actuaciones administrativas tendientes a legalizar la posesión que habían efectuado las tropas en varios predios del municipio, lo que demuestra que desde el año de 1952 el señor Vargas Montaña y su familia pudieron acudir a la justicia solicitando el amparo a la propiedad mediante acciones civiles.

Además, vale la pena destacar que el hecho referente a la muerte del señor Víctor Octavio Vargas Montaña y la apertura de sus sucesión en nada justifican que se contabilice el término de caducidad del medio de control desde otra fecha posterior y a que estas situaciones por si solas no dan lugar a entender que fue en virtud de las mismas que se tuvo conocimiento de la pérdida del bien inmueble a cargo del Ejército Nacional, en tanto los demandantes actúan en calidad de herederos lo que indica que para ellos también se predica la caducidad desde el momento en que fueron



despojados del predio y no puede pensarse que por el hecho de que inicie el proceso de sucesión se contabilice un nuevo término de caducidad.

De igual forma es preciso mencionar que esta interpretación es congruente con la providencia de unificación emitida por esta Corporación en materia de caducidad por ocupaciones temporales o permanentes, toda vez que en la misma se consideró que no todas las ocupaciones generaban un daño extensible o perdurable en el tiempo, sino que correspondía verificar cada caso en concreto a fin de establecer el momento en el que se contabilizaba el daño.

En ese orden de ideas, debido a que no existen motivos fundados para considerar que el daño alegado fue conocido por los demandantes en una época distinta al año de 1952, es más que evidente que en el presente caso operó el fenómeno de caducidad del medio de control de reparación directa ante la inactividad de quien ostentaba la titularidad del predio y frente al cual pretendían reclamar perjuicios algunos de sus presuntos herederos.

Corolario de lo expuesto, la Sala revocará la decisión del *a quo* y, en su lugar, declarará probada la excepción previa de caducidad del medio de control, lo que impide que se haga un pronunciamiento sobre las demás excepciones previas que fueron objeto de recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la decisión adoptada por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tomada en la audiencia inicial celebrada el 29 de julio de 2014, mediante la cual se



declaró no probada la excepción previa de caducidad del medio de control, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

En su lugar, **DECLARAR PROBADA** la excepción previa de caducidad del medio de control, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

TERCERO: Remítase copia de esta providencia al buzón electrónico oficial de los demandados la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y al municipio de Yopal (fol. 83 c.1), de conformidad con el artículo 205 del C.P.A.C.A.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Presidenta de la Sala

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Magistrado