

Cartagena de Indias D.T. y C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-23-31-000-2000-00289-00
Demandante	CONSORCIO NACIONAL DE INGENIEROS CONTRATISTAS (CONIC S.A.); UNICONIC S.A.; INGENIERIA CIVIL VIAS Y ALCANTARILLADOS (INCIVIAL S.A.)
Demandado	NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-ARMADA NACIONAL; -DIMAR; DISTRITO DE CARTAGENA
Llamados en garantía	DUVAN GÚZMAN DUEÑAS; MIRIAM CORTINA CABRERA y DULFRY MARTÍNEZ CAÑATE
Tema	<i>Caducidad de la acción</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala No. 004 de Decisión de esta Corporación, profiere sentencia de primera instancia dentro del presente asunto.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda¹

3.1.1 Pretensiones².

En ejercicio de la presente acción, la demandante elevó en resumen las siguientes pretensiones:

2.1. Que se declare que las demandadas son responsables por los perjuicios causados a las demandantes, por los hechos, omisiones, operaciones y vías de hecho acaecidos sobre el globo de terreno de dominio de las sociedades actoras en el corregimiento de Arroyo Grande, jurisdicción del Distrito de Cartagena.

2.2. Que se condene por concepto de perjuicios materiales a las demandadas, al reconocimiento y pago de los siguientes valores:

2.2.1. Por concepto de honorarios, asesorías y procedimientos legales hasta diciembre 31 de 1998, la suma de \$1.437.200.000,00.

¹ Fols. 2-60 y subsanación fols. 76-146 cdno 1

² Fols. 78-85 cdno 1

2.2.2. Por concepto de obras de mantenimiento y protección desde agosto de 1997 hasta febrero de 1999, la suma de \$291.000.000

2.2.3. Por concepto de vigilancia y seguridad agosto de 1997 hasta febrero de 1999, la suma de \$332.000.000.

2.2.4. Por concepto de costos de viajes, viáticos y vehículos desde octubre de 1992 hasta febrero de 1999, la suma de \$155.000.000.

2.2.5. Por concepto de diseños arquitectónicos y estudios de ingeniería, la suma de \$690.000.000

2.2.6. Por concepto de publicidad comercial para la venta del desarrollo turístico Golden Beach Cartagena y/o Cartagena Beach Villas desde 1993 hasta 2000, la suma de \$1.720.000.000.

2.2.7. Por concepto de inversiones y gastos adicionales desde 1991 hasta la fecha.

2.2.8. Por concepto de reclamaciones económicas de los perjuicios ocasionados por incumplimiento al contratante Golden Beac- INCIVIAL JOINT VENTURE.

2.2.9. Por concepto de pérdida del costo de oportunidad de los dineros y recursos invertidos, por no haber podido realizar el proyecto, la suma de \$282.739.855.000.

2.2.10. Por concepto del valor en que se disminuyó el terreno desde 1994 hasta el 2000, por el desmejoramiento de la economía colombiana, la suma de \$30.479.019.000.

2.3. Que se condene por concepto de perjuicios morales por el detrimento al buen nombre de las demandantes, y la angustia padecida por la desprotección a sus derechos reales de propiedad y posesión.

2.4. Que se condene por concepto de actualización de intereses de cada una de las pretensiones.

2.5. Que se condene en costas a las demandadas.

3.1.2 Hechos³.

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

Manifiestan que, son propietarias de un globo de terreno ubicado en el corregimiento de Arroyo Grande ubicado en el Distrito de Cartagena, con

³ Fols. 85cdno

tradición de dominio y posesión material de mas de 20 años, siendo adquiridas por compraventas a sus antiguos dueños. Las anteriores compraventas se encuentran registradas con las siguientes matriculas inmobiliarias:

- Lote 1 punta de los Meros: 060-176055
- Lote 2 costa de Morgan: 060-176056
- Lote 3 las reinas: 060-176057
- Lote 4 arenas de Fátima 060-176058
- Lote 5: las playas 060-120215

Indicó que, la titulación de los predios tiene origen en la corona española que constan en el archivo general de Indias de Sevilla- España, en la asignatura santa fe 164 No. 51, en la que se encuentra el repartimiento 7: Zamba, que le fue entregado a Gonzalo Hernández y Mazaguapo, los cuales pasaron a llamarse Pua, Carabajal y Arroyo Grande.

Agregó que, los terrenos están ubicados en la zona turística del Distrito de Cartagena según Acuerdos Nos. 44 de 1989; No. 5 de 1991; No. 52 de 1993 y No 14 de 1994 del Concejo Distrital.

Sobre dichos terrenos han venido tramitando y proyectando el desarrollo turístico "Golden Beach Cartagena" y "Golden Beach Villas", pagando los impuestos correspondientes a estos, el desarrollo de estos se dio en asociación inicialmente de CONIC S.A. con UNICONIC S.A., y posteriormente, INCIVIAL S.A.

La DIMAR y la Capitanía de Puerto, con fundamento en un informe pericial del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH) de fecha 31 de marzo de 1992, ordenó el desalojo de los demandantes por cuanto los terrenos eran de uso público, correspondiendo su administración a la Capitanía de Puerto de Cartagena.

El Distrito de Cartagena por solicitud de la Capitanía de Puerto de Cartagena, avocó el conocimiento del caso por proveído del 24 de agosto de 1992, indicando que, la misma dependencia reconoció que los actores no estaban ejerciendo dominios de bienes de uso público, sino predios de propiedad plena, ajenos a playas marinas.

Adujo que, la Capitanía de Puerto de Cartagena mantuvo la calificación de bienes de uso público sobre la totalidad de los predios de los demandantes y; mediante Resolución No. 0090 del 10 de julio de 1998 protocolizó el deslinde de las playas marítimas de los demás bienes.

De manera sorpresiva, la Capitanía de Puerto declaró el 3 de junio de 1993 la nulidad del oficio que solicitaba a la Alcaldía de Cartagena iniciar la restitución de los bienes de uso público invadidos por CONIC; sin embargo, la

13-001-23-31-000-2000-00289-00

Alcaldía mediante Resolución No. 524 del 17 de marzo de 1993 ordenó la restitución del inmueble, por usurpación de playas o bienes de la Nación, contra dicha decisión interpusieron recurso de reposición, el cual fue resuelto de manera desfavorable por Resolución No. 221 del 8 de marzo de 1994, ordenando el desalojo de los terrenos.

El 6 de julio de 1994, las demandadas realizaron reunión, en la que decidieron dejar en suspenso el desalojo hasta cuando se produjera la declaración de deslinde de las playas marítimas de otros bienes.

En fecha 12 de enero de 1997 por despacho comisorio la Alcaldía de Cartagena ordena la diligencia de restitución de bienes de uso público, efectuándose dicha orden por el señor Dulfry Martínez en calidad de abogado de asuntos policivos de la Secretaria de Gobierno y el corregidor de Arroyo Grande, sin embargo, estos últimos, hacen entrega de los terrenos a la firma Inversiones Lujosa LTDA.

Contra las decisiones anteriores, solicitaron la revocatoria directa de los actos, resolviéndose por la Alcaldía de Cartagena mediante Resolución No. 2992 del 11 de noviembre de 1997, por el cual declaró la nulidad de todas las actuaciones, siendo recurrida por Inversiones Lujosa LTDA, y confirmada la decisión por Resolución No. 2083 del 31 de julio de 1998. Como consecuencia de ello, por despacho comisorio del 22 de diciembre de 1998, se ordenó el restablecimiento de los derechos de los demandantes.

Por su parte, la Capitanía de Puerto dictó Resolución No. 00090 del 10 de julio de 1998, en la que resolvió declarar como playas marítimas en la parte noreste de la Isla Cascajo, corregimiento de Arroyo Grande, siendo notificada a los actores y restableciendo los derechos de estos, siendo ejecutada el 10 de noviembre de 1998 por la corregidora de Arroyo Grande.

Relató que, posteriormente siguieron los actos perturbatorios cuando el 2 de marzo de 2000 la sociedad A.J.C.S. en C, formula ante la corregidora de Arroyo Grande demandada policiva de restablecimiento de posesión contra UNICONIC S.A., la cual fue avocada por auto del 19 de mayo de dicha anualidad, ordenando la practica de una diligencia del 26 de mayo.

Las demandantes solicitaron la revocatoria de todo lo actuado, resolviéndose de manera favorable por auto del 30 de mayo de 2000, sin embargo, la corregidora expide otra providencia el 31 de mayo de esa anualidad, siendo objeto de solicitud de revocatoria por la sociedad Langostinos San Luis, accediéndose a la misma, y fijándose nueva fecha para la diligencia. Contra lo anterior, afirman que presentaron quejas antes la Alcaldía de Cartagena, la Procuraduría Judicial Agraria y denuncia ante la Fiscalía General el 22 de junio de 2000.

Finalmente, pusieron de presente que el 15 de junio de 2000, la corregidora inicia actuación para la práctica de inspección ocular, la cual fue suspendida, permaneciendo el estado de perturbación durante mas de 10 años, imposibilitando la realización del proyecto.

3.2. ACTUACIÓN PROCESAL

- La demanda fue presentada el 8 de agosto de 2000⁴.
- Fue inadmitida mediante auto del 5 de octubre de 2000⁵.
- Luego de subsanada⁶, fue admitida por proveído del 12 de diciembre de 2000⁷, ordenándose la notificación del Ministerio de Defensa, Armada Nacional, Distrito de Cartagena, Dimar, el señor Duván Guzmán Dueñas y la señora Miryam Cortina Cabrera, ex corregidores de Arroyo Grande.
- Por solicitud del 20 de febrero de 2001 se solicita el retiro del llamamiento en garantía de Duván Guzmán Dueñas y la señora Miryam Cortina Cabrera, ex corregidores de Arroyo Grande.⁸, petición que fue denegada por auto del 30 de enero de 2002⁹.
- La Capitanía de Puerto de Cartagena, contestó la demanda el 20 de junio de 2001¹⁰.
- La llamada en garantía señora Miryam Cortina Cabrera contestó la demanda el 13 de junio de 2002¹¹.
- El llamado en garantía Duván Guzmán Dueñas contestó la demanda el 02 de julio de 2003¹².
- El Distrito de Cartagena contestó la demanda el 09 de julio de 2003¹³.
- Por auto del 01 de julio de 2004, se ordenó el llamamiento en garantía de Dulfry Martínez Cañate en calidad de abogado de asuntos policivos de la Secretaría de Gobierno del Distrito de Cartagena¹⁴.
- Por auto del 23 de mayo de 2007, se abrió a pruebas el proceso¹⁵.
- Mediante providencia del 11 de diciembre de 2015, se ordenó el cierre del periodo probatorio¹⁶, contra el cual se interpuso solicitud de nulidad¹⁷, y declarándose la nulidad del auto inicial el 24 de junio de 2016¹⁸.

⁴ Fol. 60 cdno 1

⁵ Fols. 74-75 cdno 1

⁶ Fols. 76-147 cdno 1

⁷ Fols. 148-149 cdno 1

⁸ Fols. 154

⁹ Fol. 188 cdno 1

¹⁰ Fols. 156-162 cdno 1

¹¹ Fols. 197-198 cdno 1

¹² Fols. 204-208 cdno 2

¹³ Fols. 216-222 cdno 2

¹⁴ Fols. 229-231 cdno 2

¹⁵ Fols. 271-273 cdno 2

¹⁶ Fols. 406-407 cdno 3

¹⁷ Fols. 409-411 cdno 3

¹⁸ Fols. 449-450 cdno 3

- Contra la decisión del 11 de diciembre de 2015 se interpuso recurso de súplica¹⁹, siendo resuelto por auto del 26 de enero de 2017²⁰, ordenando el recaudo de las pruebas faltantes; y se le dio cumplimiento el 13 de agosto de 2018²¹.
- A través de proveído del 02 de diciembre de 2020²², se dispuso el cierre del periodo probatorio, y se corrió traslado para alegar de conclusión.

3.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.3.1. Capitanía de Puerto de Cartagena²³

La entidad manifestó frente a los hechos de la demanda, que no tiene competencia para ordenar desalojos, estando esta en cabeza de la autoridad policiva del lugar, en este caso, el Distrito de Cartagena.

Indicó que, la sociedad Inversiones Lujosas LTDA, elevó solicitud ante esta entidad para establecer la jurisdicción de la autoridad sobre unos terrenos en el sector isla cascajo-Arroyo Grande, por lo que mediante radio 131206R de febrero de 1992 ordenó al Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH) el estudio respectivo. Esta última, rindió concepto en julio de 1992, concluyendo que los predios inspeccionados se identifican como playa en el sector norte, informando a su vez que, sobre el área se encontraba una invasión de playas por la firma CONIC.

Como consecuencia de lo anterior, emiten oficio 01551 CP-5 ofjur, al alcalde de Cartagena solicitando la restitución de los bienes de uso público.

Relató que la apoderada de CONIC solicitó a esta entidad la nulidad del oficio 01551, petición a la que accedieron declarando la nulidad y ordenando abrir investigación administrativa contra CONIC e inversiones Lujosas, por auto del 18 de junio de 1993. Pese a lo anterior, la Alcaldía emitió orden de restitución mediante Resolución No. 524 del 17 de marzo de 1994., confirmada por la Gobernación por Resolución No. 1220 del 15 de julio de 1996.

El 25 de abril de 1994, la apoderada de CONIC manifestó su intención de entregar los bienes de manera voluntario, por lo que programaron la diligencia de entrega para el 6 de julio de esa anualidad, sin embargo, al estar en curso un recurso de queja interpuesto por CONIC, el proceso de deslinde y no estar definida el área a restituir, se decidió dejar en custodia las áreas a entregar a los ocupantes, sin perjuicio de que se practicara la diligencia posteriormente.

¹⁹ Fols. 451-462 cdno 3

²⁰ Fols. 487-489 cdno 3

²¹ Fols. 492-493 cdno 3

²² Fols. 512

²³ Fols. 156-162 cdno 1



13-001-23-31-000-2000-00289-00

En virtud al proceso de deslinde del INCORA, la entidad mediante Resolución No. 0090 de 1998, resolvió como área de playa lo dicho por el INCORA, ordenando su despojo.

Como razones de su defensa, puso de presente las normas que regulan los bienes de uso público, sentencias de la Corte Constitucional relacionada con las playas marítimas, indicando que, si bien el concepto del CIOH no fue producto de la actuación administrativa, el mismo no dejaba de tener validez, tanto es así, que fue tenido en cuenta en el trámite administrativo realizado, por consiguiente, el oficio 01551 era suficiente para iniciar la actuación administrativa policiva.

Ahora bien, el auto del 18 de junio de 1993, se profiere en virtud a las facultades establecidas en el artículo 50 numeral 27 del Decreto 2321 de 1984, dando apertura a las investigaciones contra CONIC e Inversiones Lujosas LTDA. En ese sentido, la Procuraduría Delegada en lo civil por oficio 00203 de enero 31 de 1994, determinó que el oficio 01551 no constituía acto administrativo alguno. Agregó que, si se declaró la nulidad del mismo, fue para garantizar los derechos al debido proceso de Conic e Inversiones Lujosas, y no porque el oficio no fuera legal.

Adujo que, su investigación estuvo fundada en el proceso de deslinde adelantado por el INCORA en el que por Resolución 03696 del noviembre de 1990, ordenó deslindar los terrenos de uso publico correspondiente a las playas marítimas de Arroyo Grande, las cuales tenían una extensión de 39 hectáreas, además estableció toda la zona como bienes de la nación, una parte correspondiente a playas y otra como bienes baldíos por ser de acreción sedimentaria, descartando propiedad privada en ese sector, aclarando que para acreditar la propiedad, debían aportar títulos originarios emanados del Estado que no hayan perdido su eficacia o que se acredite su titularidad inscrita otorgada con anterioridad al 11 de octubre de 1821. En el presente asunto, los títulos inscritos allegados al expediente hacen referencia a predios colindantes, que tienen origen en sentencias de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio de las cuales la mas antigua es del año 1947.

Puso de presente que, sobre los títulos y registros allegados, así como la inspección judicial, que establece la zona de acreción sedimentaria a partir de 1948, no es posible alegar propiedad privada por cuanto para dicha fecha ya estaban cubiertos por las aguas marítimas que son bienes de uso público. Así las cosas, no han adelantados acciones de perturbación por cuanto todas las actuaciones se ciñeron a la Ley 2324 de 1984 y donde finalmente se determinó que la ocupación de bienes de uso publico como fueron las áreas de las playas marítimas en una extensión de 39 hectáreas, 2000 mts cuadrados, mas no sobre terrenos de propiedad privada de los demandantes.

Finalizó manifestando que, al momento de la realización del estudio del CIOH se encontraban cercados con alambres de púas y postes de cementos, y que luego de la inspección realizada el 16 de septiembre de 1997, constataron la existencia de una cerca a 15 metros de la línea de costa y una casa a 60 mts de la línea de mas alta marea, que sirve de vivienda de los celadores.

3.3.2. Llamada en garantía señora Miryam Cortina Cabrera²⁴

Como razones de su defensa, indicó que actuó ajustada a derecho, además, la diligencia de inspección judicial u ocular que le daba claridad al proceso policivo, nunca llegó a materializarse, situación que la excluye de cualquier responsabilidad.

Finalizó solicitando se estudie de las pruebas allegadas, su actuación, lo que conllevará a su exclusión.

3.3.3. Llamado en garantía Duván Guzmán Dueñas²⁵

Con relación a los hechos de la demanda aclaró que, la Inspección de Policía de Arroyo Grande no ejecutó ningún acto perturbatorio en contra de los demandantes.

Como excepciones propuso las siguientes:

- (i) Caducidad: Indicó que, los hechos que dan lugar al daño que se alega ocurrieron el 28 de agosto de 1997 con la comisión ordenada por la Alcaldía de Cartagena, por lo que al haberse presentado la demanda el 19 de octubre de 2000, se encuentra caducada la misma.
- (ii) Ausencia de comportamiento antijurídico por parte del suscrito en su calidad de agente del Estado: al respecto adujo que todas las actuaciones estuvieron ajustadas conforme a las normas que regulan los procedimientos por él realizados.
- (iii) Falta de legitimación en la causa por pasiva: manifestó que, a quien le corresponde repetir en su contra por alguna conducta negligente o dolosa es el Distrito de Cartagena, y no la aquí demandante.

Finalmente solicitó el llamamiento en garantía del señor Dulfry Martínez Cañate.

²⁴ Fols. 197-198 cdno 1

²⁵ Fols. 204-208 cdno 2

3.3.4. Distrito de Cartagena²⁶

Frente a los hechos de la demanda, indicó que la prueba idónea para acreditar que determinados predios salieron del dominio del Estado es el título original emanado directamente de la corona española.

Aclaró que, el procedimiento agrario de clarificación de propiedad asignado al INCORA se adelanta sobre predios determinados y precisos y las decisiones que se adopten son aplicable a ellos, en ese sentido, la Resolución No. 03690 no puede extenderse por analogía a otros inmuebles como pretende el demandante, que como la isla de Barú salió del dominio del estado, ello significa que las tierras objeto del presente proceso, deben ser reconocidos como propiedad privada.

Indicó que, efectivamente recibieron solicitud por parte de la DIMAR para el desalojo de quienes ocupaban terrenos de uso público, actuando en ejercicio de las facultades que les otorga la constitución y la ley, expedieron la Resolución No. 524 del 17 de marzo de 1993, ordenando la recuperación de los bienes de uso público indebidamente ocupados por CONIC y sociedad Lujosa S.A., acto que fue confirmado por la Gobernación de Bolívar cuando fue objeto de recurso. Agregó que, la Procuraduría exoneró a Dulfry Martínez de cualquier cargo a raíz de la querrela interpuesta por los aquí demandantes.

Por otro lado, pusieron de presente que la Resolución 2992 no declaró la nulidad de las actuaciones de la Secretaría de Gobierno, sino de la diligencia practicada el 18 de agosto de 1997 para que se llevara a cabo nuevamente se cumpliera con la restitución de los bienes, sin que se decidiera el restablecimiento de los derechos como alegan los demandantes.

Como excepciones propuso las siguientes:

- Habérsele dado un trámite a la demanda diferente al que le corresponde: al respecto manifestó que, de los hechos de la demanda se desprende que la actuación administrativa originaria del Distrito de Cartagena surge del oficio 1551 de 1992, la cual originó la Resolución No. 524 de 1993, por lo que una vez proferido el mismo debieron recurrir a demandar por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
- Caducidad: frente a esta excepción las contabilizó desde dos momentos procesales: (i) desde la actuación administrativa originaria del Distrito de Cartagena que surge con el oficio 1551 de 1992, la cual originó la Resolución No. 524 de 1993; y (ii) desde el 31 de julio de 1998

²⁶ Fols. 216-222 cdno 2

fecha en la que se le dio fin al proceso policivo, y la demanda fue presentada el 8 de agosto de 2000, posterior a los dos años.

Aclaró que, no puede tomarse como fecha de caducidad el proceso policivo iniciado en el año 2000, debido a que se trataba de un conflicto entre particulares.

3.4 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.4.1 Parte demandante²⁷: Presentó escrito de alegatos manifestando que, se demostró el error en que incurrieron las demandadas al considerar como bien de uso público el predio de propiedad de las demandantes, que fueron reconocidos por actos administrativos expedidos por estas y que impidieron que los actores ejercieran sobre los bienes de su propiedad la posesión material de los mismos, y por ende el desarrollo del proyecto hotelero.

3.4.2 Distrito de Cartagena²⁸: Reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, alegando nuevamente la caducidad de la acción, falta de legitimación en la causa y alegó que, no contaban con el proyecto aprobado para su ejecución.

3.4.3 Ministerio de Defensa²⁹: Insistió en lo expuesto en la contestación de la demanda, referente a la caducidad de la acción y la indebida escogencia del medio de control.

3.4.4 Ministerio Público: No presentó el concepto de su competencia.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

No observa la Sala causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

V.- CONSIDERACIONES

5.1 Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del artículo 132.6 del CCA.

5.2 Problema jurídico

Para efectos de decidir de fondo el caso planteado por las partes, la Sala considera que se hace necesario determinar lo siguiente:

²⁷ Fols. 549-552 cdno 3

²⁸ Fols. 529-539 cdno 3

²⁹ Fols. 540-543 cdno 3

¿Existe caducidad de la acción de reparación directa en el presente asunto?

¿Se encuentra probada la excepción de inepta demanda?

Superado el problema jurídico anterior, de forma negativa se entrará a determinar si:

¿Es procedente el reconocimiento y pago de indemnización a favor de las entidades demandantes, por los daños causados con ocasión a la declaratoria de bien de uso público de los predios de su propiedad?

5.3 Tesis de la Sala

La Sala declarará la caducidad del medio de control de reparación directa, toda vez que se han excedido los términos para presentar la demanda, por cuanto el conocimiento de la afectación por parte del demandante constituye el punto de partida para ejercer la acción indemnizatoria, sin que deba esperarse a su finalización, pues, se insiste, el paso del tiempo constituye un tema que tiene incidencia en la magnitud del perjuicio, sin que esa situación tenga la virtualidad de modificar la fecha de consolidación del daño y, por ende, del cómputo de la caducidad.

5.3 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Régimen de responsabilidad del Estado. Cláusula general de responsabilidad.

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 en su inciso primero establece la que se ha denominado, clausula general de responsabilidad patrimonial del Estado y de sus entidades públicas como principio constitucional que opera siempre que se verifique (I) la producción de un daño antijurídico (II) que le sea imputado a causa de la acción u omisión de sus autoridades públicas.

El daño antijurídico, siguiendo la línea de pensamiento expuesta por la Sección Tercera — Subsección C del Consejo de Estado, "consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar"³⁰ Id. En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas³¹, dado que la antijuricidad del daño no estriba en que la conducta sea contraria a derecho, sino, siguiendo la orientación española, en que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarla.

³⁰ Consejo de Estado; Sección Tercera; sentencia del 13 de agosto de 2008; exp. 17042

³¹ Expediente No. 18001-23-31-000-1996-09831 (19388)



13-001-23-31-000-2000-00289-00

García Enterría, enseña que, *"para que exista lesión en sentido propio, no basta que exista un perjuicio material una pérdida patrimonial; es absolutamente necesario que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico, antijuricidad en la que está el fundamento, como ya anotamos del surgimiento de la obligación reparatoria"*. Agregando más adelante que, *"la antijuricidad susceptible de convertir el perjuicio económico en lesión indemnizable se predica, Pijes, del efecto de la acción administrativa (no de la actuación del agente de la administración causante material del daño), a partir de un principio objetivo de garantía del patrimonio de los ciudadanos que despliega su operatividad postulando la cobertura de daño causado en tanto en cuanto no existan causas de justificación que legitimen como tal perjuicio de que se trate"* ³².

Por su parte, la imputación del daño es "la atribución de la respectiva lesión, la cual desde el punto de vista jurídico supone establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, siendo allí donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida en el artículo 90 de la Constitución Política"³³.

Se ha dicho entonces que, "La imputación variará dependiendo del sistema de responsabilidad frente al que se esté. Si es un sistema objetivo, no será necesario probar la presencia de culpa, pero en cambio, si se trata de un régimen subjetivo, será obligatorio demostrar la culpa de la persona pública (o alguien que la represente) para poder cumplir con el requisito de la imputación"³⁴, lo cual muestra* que en manera alguna pueda entenderse que en Colombia se implantó un régimen absoluto de responsabilidad objetiva con la constitución de 1991.

Recapitulando, para que surja el deber reparatorio, es necesario la existencia del daño antijurídico y la imputación del mismo a la Entidad Pública, sea a través de su acción u omisión, teniendo cabida en cada caso, el estudio de los distintos títulos de responsabilidad que con el transcurrir la jurisprudencia contenciosa fundada en el artículo 90 de [a C. P., ha decantado, así como la existencia o no de causas excluyentes de responsabilidad.³⁵

³² García Enterría, Eduardo, Thomas Ramon Fernández, Curso de derecho administrativo, novena edición 2004, edit. Thomson Civitas, Página 378-379.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de agosto de 1994, Exp. 9276 C.P. Daniel Suarez Hernández.

³⁴ 18 ARENAS, Mendoza Hugo Andrés, El régimen de responsabilidad objetiva, Editorial Legis Página 166. Edición 2013

³⁵ Tomas Ramón Fernández, refiriéndose al tópico de la Responsabilidad de La administración, ha señalado que "el centro de gravedad del sistema no está ya, ciertamente, en la culpa, sino, en la lesión que la persona afectada por actividad de la Administración experimenta en su patrimonio sin justa causa alguna que los justifique. Es esto, la falta de justificación del perjuicio, lo que convierte a éste en una lesión resarcible. Ver Responsabilidad del Estado,

5.4.2. Caducidad de la acción³⁶

La caducidad de la acción debe entenderse como un fenómeno procesal que se presenta como consecuencia del vencimiento del término fijado en la ley para entablar las correspondientes demandas en ejercicio de un determinado medio de control. Así las cosas, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Ello, teniendo en cuenta que las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo a tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir, que no admite renuncia ni convención entre las partes y el juez debe declararla en caso de que se verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer la acción judicial correspondiente dentro del plazo legalmente estipulado³⁷. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

Así las cosas, el derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente los términos de caducidad para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial.

El numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establece que la acción de reparación directa caduca al vencimiento del plazo de **2 años, contados a partir del día siguiente de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. La aplicación de dicha regla general se exceptúa cuando el conocimiento del hecho sólo fue posible en un momento posterior**

pagina15. Departamento de Publicaciones de la Facultad de derecho de la universidad de Buenos Aires. Edit. Rubinzal-Culzoni. 1º reimpresión 2011.

³⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá, D.C., febrero cuatro (04) de dos mil diez (2010), Radicación número: 70001-23-31-000-1995-05072-01 (17720)

³⁷ Al respecto la Sala ha señalado: "Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volenten agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.// Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo del 2000, exp. 12200, C.P. María Elena Giralda Gómez

a la ocurrencia del mismo, siempre y cuando se observe que el interesado no pudo conocer el hecho dañoso en un momento anterior. En dichas situaciones el término de caducidad se cuenta a partir de que el interesado tiene conocimiento del daño cuya indemnización pretende, o desde la cesación del mismo cuando el daño es de tracto sucesivo o causación continuada.

Así las cosas, la ley consagra un término 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 causa, como plazo para acceder a la administración de justicia para reclamar los perjuicios ocasionados por el actuar del Estado; y una vez vencido el mismo, no es posible accionar ante la Jurisdicción para lograr la declaratoria de responsabilidad de la administración.

5.5 CASO CONCRETO

5.5.1 Hechos relevantes probados:

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- Oficio 001551 del 10 de julio de 1992, expedido por la Capitanía de Puerto de Cartagena, dirigido al alcalde de Cartagena en el que solicita llevar a cabo la restitución de bienes de la nación³⁸.
- Oficio No. 000203 del 01 de enero de 1994 emitido por la Procuraduría General de la Nación, por el cual se le da respuesta a una solicitud elevada por la Alcaldía de Cartagena respecto a la solicitud de restitución de bienes³⁹.
- Despacho comisorio No. 167 del 18 de febrero de 1997, por el cual la Alcaldía de Cartagena ordena a CONIC, la restitución de los bienes de uso público ubicados en Arroyo Grande⁴⁰.
- Oficio del 14 de agosto de 1997, por el cual el Dr. Dulfry Martínez Cañate ordena al corregidor de Arroyo Grande la ejecución del despacho comisario No. 167⁴¹.
- Audiencia de restitución de uso público adelantado contra CONIC, celebrada el 28 de agosto de 1997, por la Inspección de Policía de Arroyo Grande⁴².

³⁸ Fol. 168-169 cdno 1 (doc. 185-186 Exp. Digital)

³⁹ Fol. 170.183 cdno 1 (Doc. 187-200 Exp. Digital)

⁴⁰ Fols. 209-210 cdno 2 (doc. 9-10 Exp. Digital)

⁴¹ Fols. 211-21 cdno 2 (doc. 11-12 Exp. Digital)

⁴² Fols. 213-215 cdno 2 (doc. 13-15 Exp. Digital)



13-001-23-31-000-2000-00289-00

- Diligencia de inspección judicial celebrada el 29 de mayo de 2007, en el que se agregaron documentos relativos al proyecto "Cartagena Resort y Country Club".⁴³
- Oficio No. CUN 1-06-141A-2012 por el cual la Curaduría Urbana Distrito informa que, no ha recibido solicitud de licencia para el proyecto denominado Golden Beach Cartagena⁴⁴.
- Oficio del 29 de mayo de 2012, por el cual la Alcaldía de Cartagena allega las Escrituras públicas Nos. 483 del 19 de julio de 1939; No. 125 del 10 de mayo de 1887; No. 330 del 27 de julio de 1896 y documentos para la historia de Cartagena Eduardo Gutiérrez de Piñeres⁴⁵.
- Certificado de tradición del F.M.I No. 060-17-6057, correspondiente al lote 3 Las reinas en Arroyo Grande⁴⁶.

5.2.2 Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

En el presente asunto se pretende se condene a la NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-ARMADA NACIONAL; DIMAR; DISTRITO DE CARTAGENA por los presuntos perjuicios causados con las operaciones o actuaciones por estos adelantados, en el trámite de un proceso de restitución de bien de uso público de su propiedad.

Ahora bien, en primer lugar, se entrará o estudiar las excepciones planteados por los demandados, tal y como se indicó en el problema jurídico:

- Caducidad:

Al respecto, las entidades demandantes afirman en el recuento cronológico de lo demandado lo siguiente⁴⁷

"EN CONSECUENCIA A LA SECUENCIA CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS QUE SURGIERON EN 1.992 POR ACTUACIONES, OPERACIONES Y VÍAS DE HECHO IMPUTADAS A LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Y DE SUS DEPENDENCIAS ARMADA NACIONAL, DIRECCIÓN MARÍTIMA Y PORTUARIA, CAPITANÍA DE PUERTO DE CARTAGENA Y CENTRO DE INVESTIGACIONES OCEANOGRÁFICAS E HIDROGRÁFICAS, CONTINUAN A MARZO 15 DEL 2000, Y PARA EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS - OFICINA DE ASUNTOS POLICIVOS DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO - INSPECCIÓN DE POLICÍA Y CORREGIDURÍA DE ARROYO GRANDE CONTINUAN A JUNIO 15 DEL 2000, FECHAS QUE NOS UBICAN DENTRO DEL TÉRMINO LEGAL PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE REPARACIÓN DIRECTA CUYA CORRECCIÓN SE EFECTUA POR EL PRESENTE MEMORIAL. TENGASE EN CUENTA PARA EL EFECTO LA SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS PROCESALES DESDE EL 28 DE JULIO DEL 2000 HASTA EL 7 DE AGOSTO DEL 2000,

⁴³ Fols. 299-308 cdno 1 (doc. 118 Exp. Digital)

⁴⁴ Fol. 336 cdno 2

⁴⁵ Fols. 374-403 cdno 2 y 3

⁴⁶ Fols. 483 cdno 3 (Doc. 93 exp. digital)

⁴⁷ Fols. 93-94 cdno 1 (Doc. 104-105 exp. digital)

REABRIENDOSE EL DESPACHO EN AGOSTO 8 DEL 2000, FECHA EN LA CUAL SE PRESENTO LA DEMANDA DE REPARACION DIRECTA".

Advierte esta Sala que, las actuaciones que a juicio de los actores generaron los daños endilgados, se inician con el oficio 001551 del 10 de julio de 1992, expedido por lo Capitanía de Puerto de Cartagena, dirigido al alcalde de Cartagena en el que solicita llevar a cabo la restitución de bienes de la nación⁴⁸, siendo asumido por el Distrito de Cartagena mediante Resolución No. 524 del 17 de marzo de 1993⁴⁹, contra la cual interpusieron los recursos de ley y fue confirmado por Resolución No. 221 del 8 de marzo de 1994, ejecutado mediante el Despacho comisorio No. 167 del 18 de febrero de 1997, por el cual la Alcaldía de Cartagena ordena a CONIC, la restitución de los bienes de uso público ubicados en Arroyo Grande⁵⁰, los cuales han sido continuados a la fecha de presentación de la demanda.

Ahora bien, los demandados contabilizan dicho término de caducidad desde dos momentos procesales: (i) desde la actuación administrativa originaria del Distrito de Cartagena que surge con el oficio 1551 de 1992, la cual originó la Resolución No. 524 de 1993; y (ii) desde el 31 de julio de 1998 fecha en la que se le dio fin al proceso policivo, y la demanda fue presentada el 8 de agosto de 2000, posterior a los dos años.

Como se dejó sentado en el marco normativo de esta providencia, en lo que respecta a la caducidad del medio de control de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establece que la acción de reparación directa caduca al vencimiento del plazo de 2 años, contados a partir del día siguiente de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. **La aplicación de dicha regla general se exceptúa cuando el conocimiento del hecho sólo fue posible en un momento posterior a la ocurrencia del mismo, siempre y cuando se observe que el interesado no pudo conocer el hecho dañoso en un momento anterior. En dichas situaciones el término de caducidad se cuenta a partir de que el interesado tiene conocimiento del daño cuya indemnización pretende.**

En casos como el que nos ocupa el H. Consejo de Estado ha establecido lo siguiente⁵¹:

⁴⁸ Fols. 168-169 cdno 1 (doc. 185-186 exp. digital)

⁴⁹ Ver folio 86 hecho 5 (doc. 97 exp. digital)

⁵⁰ Fols. 209-210 cdno 2 (doc. 9-10 exp. digital)

⁵¹ 1 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A, Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON, Bogotá, D. C, veinticinco (25) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 19001-23-31-000-1997-08009-01 (20316), Actor: HECTOR MARIA NAVARRETE Y OTROS



13-001-23-31-000-2000-00289-00

“La Sección ha destacado la relación existente entre el conteo del término de caducidad, la naturaleza del daño y el momento en que el mismo se configura, a partir de lo cual ha señalado: “El término de caducidad que se contabiliza a partir de la ocurrencia del daño (“fecha en que se causó el daño”) La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo. En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera, se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños. En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce ...” En consonancia con lo anterior, la Sala ha estimado que el conteo del término de caducidad en la acción de reparación directa debe hacerse en consideración a si el hecho generador del daño produce efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables o, por el contrario, dichos efectos son mediatos, prolongados en el tiempo, posición a la que acudió el recurrente como apoyo de su argumentación. Respecto a los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables -aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez y dejan secuelas permanentes-, la contabilización del término de caducidad de la acción se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, esta circunstancia impone en aras de la justicia que se deba contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño”.

Por lo anterior, le corresponde al Juez verificar las circunstancias del daño (causa, ocurrencia y el momento en que se tuvo certeza del mismo), por cuanto este determina cuál de los dos eventos resulta aplicable para contabilizar el término de caducidad del presente asunto. De advertirse que el daño es de ejecución instantánea, el término de caducidad deberá contarse a partir de la materialización de este o desde que las víctimas tuvieron certeza de él; por el contrario, si se trata de un daño de tracto sucesivo o continuo, la caducidad se deberá calcular desde el momento en que cesa la acción vulneradora causante del daño.

Una vez revisado el libelo demandatorio, se observa que la indemnización perseguida por las sociedades demandantes, tienen como fundamento el daño ocasionado con los hechos que surgieron en 1.992 por actuaciones, operaciones y vías de hecho imputables a las demandadas.

Ahora bien, en el presente asunto, conforme al relato de los hechos relatados por la demandante, la misma tuvo conocimiento desde el primer momento

13-001-23-31-000-2000-00289-00

en que se expide el oficio 001551 del 10 de julio de 1992, por la Capitanía de Puerto de Cartagena, dirigido al alcalde de Cartagena en el que solicita llevar a cabo a restitución de bienes de la nación, siendo asumida por el Distrito de Cartagena mediante Resolución No. 524 del 17 de marzo de 1993, contra la cual interpusieron los recursos de ley y fue confirmada por Resolución No. 221 del 8 de marzo de 1994, feneciendo el término para la presentación de la demanda el 18 de marzo de 1993, si lo contabilizamos desde la Resolución No. 524, teniendo en cuenta que, el oficio 001551 fue declarado nulo y no se trataría de un acto administrativo, toda vez que solo era una comunicación entre entidades.

Por otro lado, si bien con posterioridad a la fecha en que se causó el daño, se siguieron surtiendo trámites y actuaciones por parte de las entidades demandadas lo cierto es que, estas circunstancias son consecuencia del daño, que se insiste, se generó desde la expedición de la Resolución No. 524 del 17 de marzo de 1993, es decir, estas circunstancias se enmarcan dentro del concepto de perjuicio continuado (producción de los efectos perjudiciales del mismo de manera prolongada en el tiempo), que no se predica pero la contabilización del término de caducidad, toda vez que, lo que resulta importante establecer, para efectos de la configuración de la caducidad, es la verificación del daño; y la cesación de la conducta productora del mismo, más no la naturaleza del perjuicio.

Adicionalmente, no es posible precisar la fecha en que terminó el proceso de restitución de bien de uso público, por cuanto tal y como lo afirma la demandante en el hecho 29 de la demanda⁵² y 16.19.10 de la mismas⁵³, a la fecha de presentación de la demanda aún se encontraba en curso el mismo.

No obstante, ha de precisarse que el Consejo de Estado, sobre la figura de la caducidad ha sostenido lo siguiente⁵⁴:

"Cabe indicar sobre el particular, que el término de caducidad no puede prolongarse de manera indefinido en el tiempo, pues se atentaría contra el principio de seguridad jurídica que debe imperar en el ordenamiento jurídico; por ello, resulto pertinente reiterar y aclarar que el hecho de que el daño se agrave después de su consolidación o que persistan sus efectos, no quiere decir que se trate de un daño continuado de tracto sucesivo, pues bajo esa óptica el término de caducidad se prolongaría de manera indefinido."

Así las cosas, esta Sala concluye que la demandante, debía acudir a la jurisdicción contenciosa dentro de los dos (2) años siguientes o la expedición

⁵² Fol. 93 cdno 1 (doc. 104 exp. digital)

⁵³ Fol. 109 cdno 1 (Doc. 120 exp. digital)

⁵⁴ Consejo de Estado, Solo de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 14 de octubre de 2021, Radicación: 11001-03-15-000-2021-03259-01 (AC). M. P.: Oswaldo Giraldo López

13-001-23-31-000-2000-00289-00

de la Resolución No. 524 del 17 de marzo de 1993, - puesto que en dicha fecha el daño se tornó cierto y verificable para los actores, y será a partir de esta que deberá contabilizarse el término de caducidad de la acción; de tal manera que los actores disponían desde el 18 de marzo de 1993 al 18 de marzo de 1995, para presentar la correspondiente demanda. No obstante, se observa que la demanda fue presentada el 8 de agosto de 2000⁵⁵, esto es, fuera del término legal, razón por la cual, se genera para los demandantes, la extinción de la facultad de ejercer su derecho de acción, pues no resulta admisible su ejercicio después de expirado. En consecuencia, se declarará probada la excepción en estudio.

Resuelto lo anterior, aclara esta Corporación que no hay lugar a efectuar pronunciamiento sobre los demás problemas jurídicos formulados, por haberse despachado favorablemente la excepción de caducidad impetrada como consecuencia de lo anterior, se denegará las pretensiones de la demanda.

5.6. De la condena en costas

El artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, establece que, en todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Así las cosas, teniendo en cuenta que no se demostró la temeridad o mala fe por parte de la demandante dentro del presente asunto, la Sala de abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de caducidad de la acción planteadas por las demandadas, conforme con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en las consideraciones de esta sentencia.

TERCERO: ABSTENERSE DE CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, por las razones aquí expuestas.

⁵⁵ Fol. 60 cdno 1 (doc. 60 exp. digital)



CUARTO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, si la misma no es apelada, procédase al **ARCHIVO**, previas constancias del caso en el sistema siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No.026 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ