



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13001-33-33-012-2013-00392-01
Demandante	ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ
Demandado	NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL
Tema	ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS CON GLIFOSATO - LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de los recursos de apelación interpuesto por las partes demandante y demandada, contra la sentencia de fecha veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1 HECHOS

El señor ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ adquirió un predio rural denominado "El Oasis" ubicado en el corregimiento San Juan de Río Grande del Municipio de Santa Rosa del Sur - Departamento de Bolívar; consta de un área aproximada de ochenta (80) hectáreas, en las que se dedicó al cultivo de café, plátano, yuca, pastos y algunos árboles frutales de los cuales deriva la subsistencia de los habitantes de la vereda.

Le fue otorgado un crédito por parte del Banco Agrario de Colombia y para la compra de semilleros e insumos agrícolas para la siembra de 8300 plantas de café, variedad Castilla.

El día 5 de noviembre de 2011, los habitantes de la vereda se percataron de la presencia de tres avionetas que pasaron varias veces fumigando sus cultivos, por lo que presentaron quejas ante la Personería Municipal de Santa Rosa.

El 24 de noviembre del año 2011, una funcionaria de la Alcaldía Municipal de esa localidad hizo la visita técnica a los cultivos afectados con la aspersión; llenó los formatos de verificación preliminar de la información y dejó el registro de lo que pudo observar en los predios afectados.

Por la aspersión realizada por agentes del Estado Colombiano se afectaron 8.300 matas de café variedad Castilla, que fue adquirido por el demandante a la Federación de Cafeteros de Pitalito – Huila, cultivo que para el momento

Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

de la aspersión tenía una edad de cinco meses. Adicionalmente, se afectaron los cultivos de yuca y plátano que eran utilizados para su alimentación.

El día 20 de noviembre de 2012, tuvo lugar la Audiencia de Reconocimiento de Daños a la que fueron citados el demandante y otras personas por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, sin embargo, las víctimas no firmaron el acuerdo de transacción, debido a que la tasación realizada por parte del organismo estatal, era insignificante comparada con la magnitud del daño y los perjuicios sufridos.

1.2 PRETENSIONES

- (i) Declarar a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL responsable administrativamente de todos los daños y perjuicios tanto materiales y/o patrimoniales, como de todos los daños y perjuicios tanto presentes como futuros, ocasionados al demandante. (ii) Condenar a la entidad a garantizar la justicia y la reparación integral al demandante, indemnizando los siguientes perjuicios:

Por concepto de daño emergente:

1. La suma de \$5.000.000, por concepto de honorarios de abogado.
2. La suma de \$10.444.000, correspondientes a los gastos de semillas, insumos, materiales y 261 jornales de trabajo para el cultivo.
3. La suma de \$1.000.000, correspondiente a los gastos de transporte desde la vereda los Guayacanes hasta Santa Rosa y Cartagena, para asistir a las audiencias administrativas preliminares de la investigación adelantadas por la Dirección de antinarcóticos – Grupo Erradicación de Cultivos Ilícitos.
4. La suma de \$14.370.000, correspondientes a los costos del cultivo.

Por concepto de lucro cesante:

1. La suma de \$105.000.000, que fueron tasados por una funcionaria de la Umata de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa del Sur, que corresponden a lo dejado de percibir por la afectación en sus cultivos de café, plátano, prados y yuca, que fueron fumigados con glifosato.

Por concepto de daño moral subjetivo, por la alteración de las condiciones de existencia la suma de 100 SMLMV.

Por concepto de daño moral objetivo, por la alteración de las condiciones de existencia la suma de 100 SMLMV.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹

¹ Folios 69 – 82.



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda, por considerarlas carentes de fundamento fáctico y jurídico. En cuanto a los hechos, manifestó que no le constan los relacionados con la propiedad y posesión del predio y con la supuesta afectación de los cultivos con las aspersiones; tuvo como ciertos los que hacen referencia a las quejas presentadas por el demandante.

Como razones de defensa, expuso que el señor ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ presentó queja ante la Dirección de Antinarcóticos de la entidad, que fue radicada bajo el No. 05971-DIRAN, en la cual se dispuso mediante auto S-2013-010340 ARECI-GRUAQ del 28 de febrero de 2013, que procedía la compensación económica y de acuerdo con el concepto técnico realizado por el Especialista del Programa Ambiental – Sección de Asuntos Narcóticos de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, se determinó que hubo una afectación en un área de 0.90 hectáreas en el cultivo de café, cuyo monto ascendió a \$17.700.000. Por lo anterior, solicita que en caso de considerarse que le asiste responsabilidad a la entidad en el presente asunto, se condene a pagar solamente lo dictaminado en el mencionado concepto técnico.

Acerca del proceso de erradicación de cultivos ilícitos por parte de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, explicó que el herbicida que utiliza el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos es una fórmula química a base de glifosato, de nombre comercial Roundup®, de la casa Monsanto Inc., que en Colombia se acredita con la Licencia No. 2475 del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Que los estudios realizados a dicha fórmula establecen que sus componentes no poseen características cancerígenas o mutagénicas sobre la salud humana, pues hasta el momento no hay reportes con certeza científica que indiquen perjuicios sobre la salud, ni se han reportado casos o quejas en hospitales regionales del área de influencia de las aspersiones, que a través de las historias clínicas puedan demostrar algún nexo de causalidad.

Sostuvo que, de acuerdo a las consideraciones anotadas por el Grupo de Quejas por Aspersión de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, sustentadas en los conceptos emitidos por el Comité Técnico Interinstitucional de Visitas y teniendo como base el estudio realizado por el doctor Keith R Salomon, miembro de la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas CICAD, en relación con los efectos colaterales que se pueden generar como consecuencia de la deriva permisible en la aplicación del glifosato, se estableció que no supera los 120 metros, concluyendo además que en aquellos sitios donde la línea de aspersión se encuentra a una distancia superior a los 120 metros, no se debe efectuar la visita por cuanto no hay nexo de causalidad entre el daño reportado y las operaciones realizadas. Por lo tanto, para el caso particular las coordenadas y distancias reportadas frente a los presuntos daños irrogados no están dentro del rango referido, de manera que, por la distancia en que se presentaron las operaciones de aspersiones aéreas, no era posible que se causara un daño.



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

Finalmente, indicó que para que sea posible la declaración de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, debe acreditarse plenamente la existencia del hecho generador por falta o falla del servicio del mismo, el daño o perjuicio que afirma haber sufrido el actor con el hecho dañoso y la relación de causalidad entre el primero y el segundo, por lo que no basta la simple enunciación de los hechos en la demanda, sino que deben probarse los elementos mencionados.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA²

Mediante sentencia de fecha veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Indicó que, el régimen de responsabilidad aplicable al caso concreto es el de riesgo excepcional, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado y precisó que, debido a que el hecho dañoso demandado se produjo como consecuencia del servicio de una actividad riesgosa (erradicación de cultivos ilícitos), quien realiza esta actividad debe cargar con los resultados dañosos que se generen a terceros, puesto que los mismos son inherentes al ejercicio de dicha actividad, sin que se requiera prestar atención a la existencia o no de una culpa del responsable, toda vez que, bajo este régimen de responsabilidad objetiva, quien realiza la actividad riesgosa solamente puede exonerarse si demuestra que el daño se produjo por Fuerza Mayor o por el hecho exclusivo y determinante de la víctima o de un tercero.

En lo referente a los elementos de la responsabilidad, señaló que el hecho dañoso en el caso concreto se encuentra demostrado en el procedimiento administrativo adelantado por la entidad demandada con ocasión de la queja presentada por el actor, relacionada con la afectación a cultivos de su propiedad, procedimiento que culminó con la expedición del Auto No. S-2013-010341 ARECI-GRUAQ-44 del 28 de febrero de 2013, emanado de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, donde se señala que una vez practicada la totalidad de las pruebas, entre ellas, la visita especial de verificación, se evidenció que se había causado una afectación en un área determinada y verificada por el Comité Técnico encargado de la práctica de la visita.

En cuanto al daño, se indicó que en el Concepto Técnico de fecha 4 de octubre de 2012, emanado del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección Antinarcóticos, se aceptó que efectivamente existió una afectación a cultivos de café en el predio del demandante, causada por las aspersiones con herbicidas y se sugirió cancelar la suma de \$17.700.000.

Sobre la imputabilidad del hecho dañoso, concluyó que la misma se extrae tanto del procedimiento administrativo adelantado por la entidad demandada, que concluyó la afectación de un área determinada como en el concepto técnico sobre el valor a compensar emanado de la Dirección de Antinarcóticos. En criterio del A quo se evidencia la ocurrencia del hecho dañoso y del consecuente daño antijurídico, porque la misma entidad

² Folios 130 – 147.





Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

demandada acepta la realización de aspersiones sobre cultivos de propiedad del actor el día 5 de noviembre de 2012, en la vereda Los Guayacanes, predio El Oasis del Municipio de Santa Rosa del Sur .

Adicionalmente, advirtió que al tratarse de un régimen de responsabilidad objetivo y para efectos de exonerarse de responsabilidad, le correspondía a la entidad demandada demostrar que existieron circunstancias extrañas a la voluntad de la administración, lo cual no se demostró en el caso concreto.

Finalmente, en cuanto a la indemnización de perjuicios no encontró plena certeza de la existencia del daño emergente planteado por el demandante, pues las conclusiones del dictamen aportado no se basaron en datos que resultaran de verificaciones científicas o técnicas, sino que obedecen a estimaciones del perito y por ello, tomó como estimación del daño emergente, el valor señalado por la entidad demandada en el concepto técnico sobre valor a compensar allegado al expediente, emanado de la entidad demandada, es decir, la suma de \$17.700.000, pues dicho concepto se basó en estudios técnicos más especializados. A su vez, respecto de los daños morales concluyó que los mismos no se encontraron probados en el plenario, siendo una obligación mínima del demandante acreditar su causación.

4. RECURSOS DE APELACIÓN

4.1 Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional³

Alegó que el actor no demostró su legitimación activa en la causa material, por cuanto, durante el transcurso del proceso no probó la propiedad y posesión del señor ADRÉS RODRÍGUEZ DONOSO sobre el predio rural denominado "EL OSASIS" en la vereda Los Guayacanes, corregimiento de San Juan de Río Grande, del Municipio de Santa Rosa del Sur de Bolívar, debido a que no allegó certificado de libertad y tradición que pruebe la inscripción de la compraventa realizada entre el demandante y el señor JOSÉ NEFTALÍ BENITES PEREA, en la Oficina de Instrumentos Públicos de la respectiva jurisdicción, pues se trata de un instrumento ad substantiam actus, que se rige por lo establecido en el artículo 256 del Código General del Proceso.

Advirtió que, si bien en el procedimiento administrativo adelantado por la Dirección de Antinarcoóticos de la Policía Nacional, a raíz de la queja presentada por el demandante ante el Grupo de Atención de Quejas por Aspersión de la misma Dirección, por los presuntos daños que le fueron causados el día 5 de noviembre de 2011, por las operaciones de aspersión, no se cuestionó la propiedad de los terrenos de cultivos que se alega fueron afectados, considera que ello no es óbice para que en este proceso contencioso se pueda objetar tal hecho, por cuanto el procedimiento administrativo adelantado no puede considerarse como una vía gubernativa previa para poder demandar ante esta jurisdicción.

Finalmente, señaló que a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor, según lo prevé el artículo 167 del Código General del

³ Folios 148 – 151.

Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

Proceso; de modo que cuando se pretende el reconocimiento de los perjuicios de cualquier tipo, la parte demandante tiene el deber mínimo de probar su existencia.

4.2 Parte demandante⁴

Presentó recurso de apelación afirmando no estar de acuerdo con la sentencia de primera instancia en cuanto al pago de los perjuicios materiales en la modalidad del daño emergente y en relación con los perjuicios morales. Refirió que la sustentación la presentaría ante la Corporación.

5. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de fecha 1 de diciembre de 2015 (fl. 173), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, se admitió el recurso de apelación interpuesto y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión y para que el Ministerio Público rindiera concepto.

5.1 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos de conclusión dentro del término concedido para dicho fin, pues fueron extemporáneos como obra a folio 181 del expediente.

5.1.1 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No existió pronunciamiento por parte del agente del Ministerio Público

II. CONSIDERACIONES

1. ASUNTOS PREVIOS

1.1 Control de legalidad

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció control de legalidad de las mismas. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

1.2 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. ASUNTO DE FONDO

⁴ Folio 153.



2.1 Problema jurídico

Atendiendo a que el Juez de Segunda instancia está limitado a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, y que en el caso concreto si bien apelaron ambas partes, la demandante no sustentó adecuadamente el recurso, pues se limitó a manifestar su inconformidad con la sentencia de primera instancia respecto del reconocimiento parcial del daño emergente y el no reconocimiento de los perjuicios morales, sin que esbozara argumentos expresos que atacaran la decisión del A-quo, razón por que la Sala se limitará a estudiar los argumentos que conforman el recurso de apelación de la entidad demandada.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha precisado⁵:

"... Si bastara al recurrente afirmar en todos los casos, al impugnar una decisión judicial, que se atiene a lo afirmado y sostenido en el curso de la instancia, sobraría en absoluto la exigencia perentoria contenida en el inciso segundo del artículo 212 del C.C.A.

*La necesidad de que el recurrente aporte argumentos en contra de que los fundamentos del fallo apelado, **los cuales constituyen la base de estudio de la decisión de segundo grado**, es reafirmada por el inciso, subsiguiente, al sancionar con la deserción del recurso la omisión del requisito en estudio (las negrillas y subrayas fuera de texto).*

Al no haber expuesto el recurrente las razones que motivaron su disconformidad con las motivaciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia, no le es permitido al ad quem hacer un nuevo estudio de fondo acerca de las pretensiones incoadas, sin incurrir en palmario quebranto de la norma procedimental que exige la debida sustentación del recurso de apelación" (Sentencia de 6 de junio de 1987, expediente número 338, actor: Fernando Sarmiento Cifuentes. Consejero ponente, doctor Samuel Buitrago Hurtado).

"... Tal exigencia implica, que el recurrente en el escrito de sustentación señala el ámbito o marco procesal a que debe circunscribirse el juez ad quem para decidir el recurso.

La competencia de éste, queda pues limitada a confrontar la providencia recurrida con los motivos de inconformidad aducidos por el recurrente. No puede, por consiguiente, el juez de segundo grado analizar la providencia recurrida en aspectos diferentes a los controvertidos en el escrito de sustentación del recurso..." (Sentencia de 17 de julio de 1992, Expediente número 1951. Actor: Oscar Conde Ortiz, Consejero ponente, doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz).

⁵ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN PRIMERA-Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ-Santa Fe de Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).- Radicación número: 3523-Actor: COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE LOS LLANOS ORIENTALES LTDA. "COOTRALLANERO LTDA Y OTRA".

Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

"... De acuerdo con la jurisprudencia "... el deber de sustentar este recurso (se refiere al de apelación) consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso; osea para expresar la idea con un criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o modificación (Corte Suprema de Justicia. Providencia de agosto 30 de 1984, Magistrado Ponente doctor Humberto Murcia Ballén, Código de Procedimiento Civil. José Fernando Ramírez Gómez, colección Pequeño Foro, Página 319)"

(Auto de Sala Unitaria del Consejero, doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, de 17 de marzo de 1995, expediente número 3250, actores: Sociedad Trasalfa Restrepo Hermanos y Cía.).

Por lo precedente, los problemas jurídicos en el presente asunto se contraen a establecer:

¿La sentencia de primera instancia se debe confirmar, revocar y/o modificar?

Para resolver este interrogante, se debe determinar:

¿Debe declararse probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto del demandante?

¿Está acreditado en este caso que el señor ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ es propietario del predio "El Oasis" ubicado en la vereda Los Guayabales del Municipio de Santa Rosa del Sur – Bolívar, en el que presuntamente se causaron afectaciones con ocasión de las aspersiones de cultivos ilícitos con glifosato, que tuvieron lugar el día 5 de noviembre de 2011?

¿El hecho que la entidad demandada en el trámite del procedimiento administrativo adelantado con ocasión de la queja que presentara el demandante con motivo de las aspersiones con glifosato no cuestionara la titularidad del mismo sobre el predio presuntamente afectado, constituye un impedimento para alegar la legitimación en la causa por pasiva?

2.2 Tesis de la Sala

La Sala sustentará como tesis que, la sentencia de primera instancia se debe confirmar por no encontrarse probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, toda vez que, el demandante acreditó la titularidad frente a los cultivos que resultaron afectados con las aspersiones con glifosato adelantadas por la Policía Nacional, de manera que, para que se entienda configurado el daño no resulta necesario que acredite ser propietario del predio donde se encuentran ubicados tales cultivos.



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

Verificada la legitimación en la causa por activa de la parte actora, procede la confirmación de la sentencia de primera instancia.

3. Marco normativo y jurisprudencial

3.1 Presupuestos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado

Con la Carta Política de 1991 se produjo la "constitucionalización" de la responsabilidad del Estado y se erigió como garantía de los derechos e intereses de las personas y de su patrimonio, sin distinguir su condición, situación e interés.

Así, según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la responsabilidad extracontractual del Estado se configura con la demostración de un daño antijurídico causado a un ciudadano, y de su imputación a la administración, tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo; argumentación que la Sala Plena de la Sección Tercera acogió al unificar su jurisprudencia en las sentencias de 19 de abril de 2012⁶ y de 23 de agosto de 2012⁷.

En ese orden, el daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad, según lo explica la Corte Constitucional, en que él no debe ser soportado por el ciudadano, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es "irrazonable," sin depender "de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración"⁸.

El daño antijurídico, además debe ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable⁹, anormal¹⁰ y debe tratarse de una situación jurídicamente protegida¹¹.

Sobre la imputación, en la actualidad se exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica¹², en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera de acuerdo a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente del Consejo de Estado: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada–; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal–; riesgo excepcional).

Dicha atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un solo título de imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado¹³, sino que cabe hacer el proceso de examinar si

⁶ Sección Tercera, sentencia 19 de abril de 2012, expediente: 21515. MP: Hernán Andrade Rincón.

⁷ Sección Tercera, sentencia 23 de agosto de 2012, expediente: 23492. MP: Hernán Andrade Rincón.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

⁹ Sentencia de 19 de mayo de 2005. Rad. 2001-01541 AG.

¹⁰ "por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio". Sentencia de 14 de septiembre de 2000. Exp.12166.

¹¹ Sentencia de 2 de junio de 2005. Rad. 1999-02382 AG.

¹² "La imputación depende, pues, tanto de elementos subjetivos como objetivos". SANCHEZ MORON, Miguel. Derecho administrativo. Parte general., ob., cit., p.927.

¹³ Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente: 21515; 23 de agosto de 2012, expediente: 23492.



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

procede aplicar la falla en el servicio sustentada en la vulneración de deberes normativos, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no aplicarse la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo (probatoriamente) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si se acogen los criterios del riesgo excepcional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera:

"(...) en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá que adoptar. Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos 'títulos de imputación' para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas -a manera de recetario- un específico título de imputación"¹⁴.

3.2 Del régimen de responsabilidad aplicable cuando se trata de daños causados en desarrollo de actividades de fumigación aérea

Al respecto, el Consejo de Estado ha establecido a través de su jurisprudencia que tratándose de la producción de daños originados en el despliegue –por parte del Estado– de actividades peligrosas, es aquel a quien corresponda jurídicamente la guarda de la actividad calificada de peligrosa quien estará llamado a responder por los perjuicios que se ocasionen al concretarse el riesgo creado¹⁵. En virtud de este régimen de responsabilidad, también ha reiterado que *"al actor le bastará probar la existencia del daño y la relación de causalidad entre éste y el hecho de la Administración, realizado en desarrollo de la actividad riesgosa. Y de nada le servirá al demandado demostrar la ausencia de falla; para exonerarse, deberá probar la existencia de una causa extraña, esto es, fuerza mayor, hecho exclusivo de un tercero o de la víctima"*¹⁶.

Cuando la actividad riesgosa desplegada por el Estado que produzca el daño, se trate del despliegue de operaciones aéreas de aspersión de herbicidas - Glifosato-, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que la responsabilidad predicable respecto del ente demandado lo

¹⁴ "En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado". Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente: 21515 y 23 de agosto de 2012, expediente: 24392.

¹⁵ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez, expediente 15473; sentencia del 4 de diciembre de 2.007, exp. 16.827.

¹⁶ Sentencia de 14 de junio de 2001, exp. 12.696; Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez; sentencia de abril 27 de 2006, exp. 27.520; Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez.



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

es a título del régimen objetivo, identificado como riesgo excepcional. Así por ejemplo, en sentencia de fecha 20 de febrero de 2014¹⁷ consideró:

"De acuerdo con los anteriores estudios científicos referenciados, tenemos que la fumigación aérea con glifosato es una actividad que engendra un riesgo para el ambiente, por lo cual al Estado le asiste un deber de guarda material sobre este tipo de sustancias que opera, obligación que se origina del poder de instrucción, dirección y control del cual está investido; en consecuencia, es pertinente analizar el sub lite a partir del título de imputación del riesgo excepcional, el cual se enmarca en la responsabilidad objetiva del Estado.

Una vez ha quedado acreditado el daño antijurídico y aclarado el régimen de responsabilidad del sub lite, en el que la entidad podrá exonerarse únicamente si acredita una causal eximente de responsabilidad - fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de un tercero o de la víctima-, es indispensable establecer si el perjuicio sufrido por el señor Medina es susceptible de ser imputado a la entidad demandada o, si por el contrario, debe ser soportado por la víctima".

En sentencia de fecha veintisiete (27) de enero de dos mil dieciséis (2016)¹⁸, el Consejo de Estado al analizar un caso de circunstancias fácticas similares al que es objeto de estudio por la Sala, sobre los elementos de la responsabilidad bajo el régimen objetivo de riesgo excepcional, consideró:

"Así las cosas, valorado en su conjunto el acervo probatorio, para la Sala se encuentra demostrado lo siguiente: i) la existencia de una actividad legítima y lícita de la Administración consistente en la aspersión aérea de glifosato llevada a cabo el día 19 de marzo de 2004, la cual comporta una fuente de alto riesgo para los bienes patrimoniales y extrapatrimoniales de las personas que no están obligadas a soportarlos; ii) el perjuicio ocasionado a la sociedad demandante, particularmente sobre el cultivo de palma africana y de kudzu, fue fruto de la concreción de un riesgo excepcional que se originó por el ejercicio legítimo de una actividad peligrosa - aspersión aérea de herbicida-; iii) el nexo de causalidad entre la actividad legítima de la administración y los efectos de la lesión ambiental concretada en un daño antijurídico padecido por el demandante e imputable a la entidad demandada. iv) la ausencia de una conducta activa u omisiva por parte del afectado que lo hubiera obligado a soportar las consecuencias del hecho dañoso, es decir, no se acreditó la configuración de la causal eximente de responsabilidad consistente en el hecho propio de la víctima.

En esa línea de argumentación, la entidad demandada al haber tomado la decisión de desarrollar una actividad altamente peligrosa, cuya legalidad no se cuestiona, está obligada jurídicamente a asumir los efectos nocivos que se produzcan en perjuicio de personas que no tienen el deber jurídico de soportarlos".

3.3 De la legitimación en la causa por activa. Prueba de la propiedad de bienes inmuebles

¹⁷ Consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de febrero de 2014, Exp. 29.028, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁸ Proferida por la Sección Tercera, Subsección A, C.P. Hernán Andrade Rincón, dentro del proceso con radicación No. 52001-23-31-000-2006-00395-01.

Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

Según la doctrina especializada, la legitimación en la causa por activa “consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial tiene interés en que mediante sentencia de fondo se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida; por su parte, la legitimación en la causa por pasiva se predica de la persona o sujeto que tiene interés para discutir u oponer la pretensión del demandante”¹⁹.

Por su parte, el Consejo de Estado sobre la falta de legitimación en la causa ha explicado que esta constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo y que la ausencia de este requisito enerva la posibilidad de que el juez se pronuncie frente a las súplicas de la demanda²⁰. En la sentencia citada, sobre este aspecto consideró:

“Como se aprecia, la legitimación en la causa corresponde a uno de los presupuestos necesarios para obtener sentencia favorable a las pretensiones contenidas en la demanda y, por tanto, desde el extremo activo significa ser la persona titular del interés jurídico que se debate en el proceso, mientras que desde la perspectiva pasiva supone ser el sujeto llamado a responder, a partir de la relación jurídica sustancial, por el derecho o interés que es objeto de controversia.

Por consiguiente, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que estas no hayan demandado o que hayan sido demandadas (...).

En ese orden de ideas, la legitimación en la causa por activa supone la verificación de que quien demanda tenga la titularidad para reclamar el interés jurídico que se debate en el proceso y, por consiguiente, sin importar si son o no procedentes las pretensiones elevadas –lo que supondrá efectuar un análisis de fondo de la controversia a la luz del derecho sustancial– sí sea el llamado a discutir su procedencia dentro del trámite judicial.

Como consecuencia, la legitimación en la causa no se identifica con la titularidad del derecho sustancial sino con ser la persona que por activa o por pasiva es la llamada a discutir la misma en el proceso.

(...)

Como se advierte, el precepto exige para que opere la responsabilidad extracontractual la prueba de la titularidad, la posesión o la tenencia sobre la cosa o bien jurídico afectado con el delito o la culpa”.

El Consejo de Estado también se ha pronunciado respecto del medio idóneo para probar el derecho real de dominio sobre un bien inmueble, concluyendo que se trata del folio de matrícula inmobiliaria en el que se dé fe de la existencia del acto jurídico de transferencia de propiedad a favor de quien la alegue²¹.

¹⁹ Cf. DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004, pág. 260.

²⁰ Sentencia de fecha cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018), proferida por la Sección Tercera, Subsección A, C.P. María Adriana Marín, dentro del proceso con radicación No. 70001-23-31-000-2003-02013-01.

²¹ Ver entre otras, sentencia de fecha veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por la Sección Tercera, Subsección A, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E), dentro del proceso con radicación No. 11001-03-26-000-2008-00006-00.



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

En efecto, la Sala Plena de esa Corporación en cuanto a la prueba idónea de la propiedad de bienes inmuebles o sujetos a registro, en providencia de unificación precisó²²:

"Como consecuencia natural y jurídica de los anteriores planteamientos, la inscripción o el registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituye prueba suficiente para acreditar el derecho de dominio, en especial cuando se pretenda demostrar este derecho en un proceso judicial que se tramite ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para efectos de tener por verificada la legitimación en la causa por activa en aquellos eventos en que se acuda al proceso en calidad de propietario sobre un bien inmueble, respecto del cual se fundamenten las pretensiones de la demanda.

"Ciertamente, si el Estado considera como un servicio público el registro de instrumentos públicos por las finalidades de interés general que este sistema involucra y, si para ello le exige a los registradores adelantar un procedimiento técnico, jurídico y especializado con el propósito de solo inscribir aquellos títulos que reúnan los presupuestos legales previstos para ello, decisión final — inscripción— que se presume legal tanto por la presunción de legalidad propia de los actos administrativos, como por el principio de la legitimidad registral, propio, a su vez, de los sistemas técnicos registrales como el contenido en el Decreto-Ley 1250 de 1970 y en la Ley 1579 de 2012, según el cual el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro, no puede más que concluirse que esa inscripción es suficiente para probar la propiedad respecto de un bien inmueble, en especial, cuando ese derecho pretende acreditarse para efectos de demostrar la legitimación por activa en un proceso de que se adelante en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

"En consecuencia, para la Sala, un nuevo análisis de las normas que regulan la forma como se adquieren y se transmiten los derechos reales —entre ellos el de la propiedad— en nuestro ordenamiento, conducen a la conclusión de que el certificado que expida el registrador de instrumentos públicos en el cual aparezca la situación jurídica de un determinado inmueble y en el cual se identifique como propietario —por la correspondiente inscripción del título que dio lugar a ello— la persona que alegue esa condición en un juicio que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para efectos de acreditar la legitimación en la causa por activa, constituye plena prueba de ese derecho.

"Debe indicarse que el cambio jurisprudencial que mediante esta providencia se está adoptando está llamado a ser aplicable únicamente encuentra aplicación en aquellos eventos en los cuales se pretenda acreditar la propiedad de un inmueble cuando se trate de un proceso que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cual obliga a precisar que si lo que se discute en el proceso correspondiente es la existencia, la validez o la eficacia del título o el cumplimiento del contrato o el del mismo registro o existe el conflicto acerca de quién tiene mejor derecho sobre el bien objeto de proceso —llámese acción reivindicatoria, por ejemplo— necesariamente deberá adjuntarse la respectiva escritura pública o el título correspondiente, actuaciones que no tendrían otra finalidad que desvirtuar la presunción de legalidad y la legitimación registral que

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 13 de mayo de 2014, exp. 23.128, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Posición reiterada en fallo del 26 de agosto de 2016, exp. 35.947, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

recae sobre el acto administrativo de inscripción, caso en el cual deberán adelantarse los procedimientos que para estos efectos dispone la ley y deberán surtirse ante la autoridad judicial respecto de la cual se ha asignado esta competencia.

"Resulta pertinente agregar que **la postura jurisprudencial que se modifica mediante la presente providencia dice relación únicamente respecto de la prueba de la legitimación por activa cuando se acude a un proceso que se adelanta ante la jurisdicción contencioso administrativa en calidad de propietario de un bien inmueble**, que no sobre la forma y los presupuestos, previstos en la ley, para la adquisición, transmisión o enajenación de derechos reales, para cuyo propósito, como no podía ser de otra forma, se requerirá de los correspondientes título y modo en los términos en que para la existencia y validez de estos actos jurídicos lo exige precisamente el ordenamiento positivo vigente.

"Finalmente conviene aclarar que lo antes expuesto de manera alguna supone que en adelante única y exclusivamente deba aportarse el certificado o la constancia de la inscripción del título en el registro de instrumentos públicos, puesto que si los interesados a bien lo tienen, pueden allegar el respectivo y mencionado título y será el juez el que en cada caso concreto haga las consideraciones pertinentes; se insiste, la modificación en la jurisprudencia que se realiza en esta providencia dice relación únicamente con la posibilidad de probar el derecho real de dominio sobre un bien inmueble con el certificado del registro de instrumentos públicos en el cual conste que el bien objeto de discusión es de propiedad de quien pretende hacerlo valer en el proceso judicial correspondiente" (Resaltado fuera de texto).

Finalmente, en cuanto a la oportunidad para proponer excepciones en el proceso contencioso administrativo, el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que dentro del término de traslado de la demanda, la parte demandada podrá además de contestarla, proponer excepciones.

Por su parte, el artículo 187 del mismo código prescribe que en la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre aprobada, además, el silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no.

Acerca de la posibilidad que tiene el juez de declarar excepciones probadas de oficio, el Consejo de Estado en sentencia de unificación, consideró²³:

"En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, **así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda**, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo" (Negrilla fuera de texto).

²³ Sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21.060, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



4. EL CASO CONCRETO

4.1 Hechos relevantes probados

- 4.1.1 Certificación expedida por el Ingeniero Agrónomo Muffi Jorge Rueda Torres, en el que hace constar que en las visitas oculares llevadas a cabo los días 15 y 16 del mes de noviembre del 2011, entre otros predios, en el denominado El Oasis –de propiedad del señor Andrés Donoso-, ubicados en la vereda Guayacanes del corregimiento de San Juan de Río Grande, del Municipio de Santa Rosa del Sur, Bolívar, se pudo constatar que varios cultivos perennes y transitorios (cacao, café, frutales, plátano, yuca, maíz y pastos), fueron afectados por las aspersiones aéreas con herbicidas por parte de las avionetas que están llevando a cabo el Programa de Fumigación de Cultivos Ilícitos del Gobierno Nacional (fl. 15).
- 4.1.2 La Junta de Acción Comunal de la Vereda Los Guayacanes del Municipio de Santa Rosa del Sur – Bolívar certificó que el señor ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ es habitante de esa vereda hace 18 años y está inscrito en el libro de acta de esa Junta; que tiene una finca de extensión de tierra de ochenta (80) hectáreas, mejorada con casa de habitación en bahareque y cultivos de café, plátano y yuca (fl. 16).
- 4.1.3 En el Formato de Verificación Preliminar de la información por parte de funcionarios del ICA y/o UMATA, en la que consignó que se trataba de un cultivo de café variedad Castilla, de cinco meses de edad, de 1.5. hectáreas, que no estaba mezclado, de cosecha anual, costo de la producción del cultivo: 8300 semillas sembradas en el lote. En la casilla denominada daños presuntamente causados, se indicó: "Antrópico. Aspersión aérea de glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos en la región". También se dejó constancia de que el cultivo presuntamente afectado no estaba intercalado con cultivos ilícitos (fl. 20 – 22).
- 4.1.4 Obra a folio 26 del expediente, copia de la escritura pública de contrato de compraventa de predio rural de fecha 14 de abril de 2003, suscrito entre los señores JOSÉ NEFTALÍ BENITEZ PEREA y ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ, el cual tuvo por objeto transferir "a título de venta con acción de dominio y posesión" a este último, del predio denominado "EL OASIS" con un área superficial de ochenta (80) hectáreas aproximadamente, debidamente mejorado con casa de habitación, cultivos de plátano y yuca, rastrojos, pastos y selva-montaña; ubicado en la vereda Bosque Alto, corregimiento Buenavista, jurisdicción del Municipio de Santa Rosa del Sur (Bolívar).
- 4.1.5 A la demanda se aportaron seis (6) fotografías, respecto de las cuales se indica que muestran los predios afectados por fumigación en la vereda Los Guayacanes en noviembre de 2011, las cuales hacen parte del formato de verificación antes señalado (fl. 27 – 29).



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

4.1.6 Oficio No. S-2012-051478/ ARECI-GRUAQ-29 de la Dirección Antinarcóuticos de la Policía Nacional, por medio del cual se da respuesta a la queja presentada por el señor ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ, en el cual se indican las actuaciones administrativas adelantadas con ocasión de la referida queja (fl. 30 – 34).

4.1.7 A folios 47 – 49 obra Concepto Técnico sobre valor a Compensar rendido por el especialista del Programa Ambiental Sección Asuntos Antinarcóuticos del Grupo Atención Quejas por Aspersión de la Dirección Antinarcóuticos de la Policía Nacional, en el cual se determinó que el valor a compensar por la afectación del cultivo de café de 0.90 hectáreas, teniendo en cuenta la producción promedio anual en el área de Bolívar para cultivos de café, ascendían a \$17.700.000. En el mencionado concepto, se indicó:

"(...) Posteriormente a través de visita especial de verificación y de los reportes de los registros de la zona asperjada, se logró evidenciar que el daño no corresponde a lo reportado, toda vez que en el predio se presentó una aspersión cuya longitud corresponde a un área afectada de 0.90 hectáreas.

Examinado los poligramas, actas de aspersión, líneas de vuelo y de spray para la fecha reportada por la reclamante, se encontró que se había asperjado el día 5 de noviembre de 2011, en el predio indicado en la queja, además que de acuerdo con la determinación emitida por parte del Grupo Técnico especial de verificación se concluyó que el área presuntamente afectada es la que corresponde a un área de 0.90 hectáreas, que coincide con el reporte de la línea de aspersión que pasó por el predio (...)"

4.1.8 Mediante auto No. S-2013-010340 ARECI-GRUAQ-44 de fecha 28 de febrero de 2013, el Jefe del Grupo Atención de Quejas por Aspersión y el Jefe del Área Erradicación de Cultivos Ilícitos decretaron la procedencia de la compensación económica respecto de la queja presentada por el señor ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ, referida a los hechos ocurridos el día 5 de noviembre de 2011, al haberse encontrado que debido a las operaciones de aspersión se afectaron unos cultivos lícitos (fl. 44 – 46).

4.1.9 Se recibió la declaración de la señora ENITH DÍAZ CRISTANCHO, quien manifestó ser zootecnista de profesión y quien rindió el informe denominado "formato de verificación preliminar de la información por parte de funcionarios del ICA y/o UMATA" que obra a folios 20 – 22 del expediente.

Sobre los datos consignados en el formato y las aspersiones con glifosato que se realizan en la zona, explicó: *"en el municipio se realizan dos aspersiones al año, una en el primer semestre y otra en el segundo, esta se realizó en el segundo semestre; se debe llegar la queja antes de 20 días y nosotros hacer la visita en un tiempo no menor a un mes. ¿Qué vemos nosotros como administrativos? Pues que las personas que sufren estas aspersiones se ven obligadas a muchas cosas, por ejemplo, deben salir unos de su tierra, porque*



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

se acaba totalmente el cultivo y son cultivos lícitos, no sé por qué siguen fumigando donde no hay cultivos ilícitos o donde de pronto estuvieron cerca, y muchas personas que estuvieron ahí por mucho tiempo, que son los que han colonizado esa parte y tienen que llevar la consecuencia de otras personas que lleguen de pronto y tumben montaña y cultiven, eso es inherente a las personas que uno conoce y que son nativos de allí. Las personas sufren daños morales, psicológicos, económicos y social porque tiene que salir de ahí y llegar como desplazados. Muchas personas de esas ya han sido desplazadas y han sido retornados por ellos mismos, ni siquiera por el gobierno porque la gente sale y sufre mucho y tiene que volver a buscar su tierra y empiezan nuevamente y se encuentran con que los fumigan, les asperjan sus cultivos y a veces es repetitivo año tras a año. A esas personas les pasó y hay muchas quejas en esa oficina donde yo estaba trabajando, más de 700 quejas de personas, que algunas pueden buscar un medio como un abogado o alguien que les ayude, muy bien, pero las personas que no pueden porque por lo general son campesinos de bajos recursos (...)"

Se refirió al formato de verificación preliminar y explicó que "inicialmente es cuando llega nuestro productor afectado y se hace la recepción de los datos, se llena una parte y luego la terminamos de concluir cuando vamos a campo y se termina de hacer la ficha, a ella también se le anexan los otros documentos".

Al ser interrogada sobre el valor consignado como costo de producción del cultivo, señaló que se trata de un cálculo aproximado de lo que podría valer la pérdida que tiene el productor en ese momento, de acuerdo a lo que está establecido. Que el valor de \$14.370.000 se calcula de acuerdo a lo que vale por área de la afectación, se toma el valor de acuerdo al área sembrada, es una proyección que se hace con los técnicos de campo, para poder tener un estimado, un promedio, pero el valor real puede ser superior. Explicó además que el costo de jornales por \$10.440.000 es aparte del primero.

4.2. Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

El recurso de apelación propuesto por la parte demandada se fundamenta principalmente en la falta de legitimación en la causa material por activa del demandante, en la medida que no acreditó en debida forma la titularidad respecto de la propiedad del predio que alega se vio afectado por las aspersiones con glifosato. Al respecto, la Sala evidencia que, en la oportunidad procesal con que contaba para presentar excepciones –que fue en el término de traslado de la demanda- no propuso ninguna que hiciera relación a la carencia de legitimación del demandante, pues solamente con ocasión de la decisión condenatoria de primera instancia se esbozaron los argumentos al respecto. En consecuencia, no podrán tenerse en cuenta los argumentos de la apelación sobre este punto, en cuanto no fue propuesta la excepción dentro de la oportunidad correspondiente, y de la cual no se corrió traslado a la parte contraria, dado que se afectarían sus garantías fundamentales como el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción.

Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

Tampoco observa la Sala de oficio que se configure la falta de legitimación en la causa por activa respecto del demandante, por las razones que a continuación se exponen:

En el caso objeto de estudio, el A quo tuvo por cierto el daño antijurídico causado al demandante, que consistió en la afectación que se produjo a una parte de **los cultivos de café de su propiedad**, con ocasión de las aspersiones con glifosato ejecutadas por la entidad demandada en el mes de noviembre del año 2011. En la sentencia de primera instancia, se tuvieron por ciertos los hechos que se consignaron en el concepto técnico rendido por el Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, en el que se determinó que efectivamente era procedente una compensación económica a favor del señor Andrés Donoso Rodríguez.

Dentro del material probatorio que obra en la actuación, se encuentra la escritura pública de contrato de compraventa de predio rural de fecha 14 de abril de 2003, suscrito entre los señores JOSÉ NEFTALÍ BENITEZ PEREA y ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ, el cual tuvo por objeto transferir "a título de venta con acción de dominio y posesión" a este último, del predio denominado "EL OASIS" ubicado en la vereda Bosque Alto, corregimiento Buenavista, jurisdicción del Municipio de Santa Rosa del Sur, pero no se aportó el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, en el que conste que dicha compraventa fue debidamente inscrita.

Adicionalmente, existen otros documentos que acreditan que el señor ANDRÉS DONOSO tenía cultivos en el predio "EL OASIS" ubicado en jurisdicción del Municipio de Santa Rosa del Sur, como la certificación expedida por la Junta de Acción Comunal de la Vereda Los Guayacanes de ese municipio y el Formato de Verificación Preliminar de la información por parte de funcionarios del ICA y/o UMATA.

En ese sentido, el solo hecho que no se haya demostrado la propiedad del predio "El Oasis" con la correspondiente inscripción de la escritura pública, no indica que se configure la falta de legitimación en la causa por activa respecto del accionante, pues tal circunstancia no deslegitima el interés que le asiste para reclamar ante el Estado los daños sufridos por los cultivos que se encontraban en dicho predio y que sí está acreditado eran de su propiedad.

Por lo tanto, advierte la Sala que lo que el demandante reclama en este caso es la reparación de los daños causados a los cultivos de su propiedad que se encuentran en el predio "El Oasis", motivo por el cual solamente tenía que acreditar su titularidad frente a los cultivos, mas no era imprescindible que se configurara la prueba solemne respecto del predio, pues los daños cuya su indemnización se pretende no recaen en él.

Ahora bien, tal como lo consideró el A quo, dentro del proceso administrativo surtido ante la entidad demandada esta nunca cuestionó que el demandante



Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

fuera el propietario de los cultivos, por el contrario, siempre lo consideró como afectado por las aspersiones adelantadas por la Policía Nacional.

En cuanto a la legitimación en la causa por activa, el Consejo de Estado ha establecido que la misma se divide en la legitimación de hecho, basada en haber presentado el actor el escrito de libelo introductorio, y el demandado al notificarse del auto admisorio de la demanda, es decir, consiste en la relación procesal de las partes; y la legitimación material, que se deriva del vínculo directo que sostienen los sujetos procesales con los supuestos fácticos del proceso²⁴.

En conclusión, para la Sala el demandante sí tiene legitimación en la causa por activa, en la medida que le asiste el interés a que mediante sentencia de fondo se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida, es decir, que el actor sí tiene el derecho sustantivo que sirve de fundamento a su acción pues como quedó acreditado, los cultivos que resultaron afectados en este caso sí eran de su propiedad.

Por lo expuesto, la Sala confirmará la decisión de primera instancia

5. Condena en costas en segunda instancia

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil". A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En ese sentido, como en el caso concreto apelaron ambas partes y la demandante no sustentó debidamente la impugnación y a la demanda le resultó desfavorable el recurso; amén que ninguna concurrió en tiempo a presentar alegatos de conclusión no hay lugar a 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,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

²⁴ Ver entre otras, providencia de fecha dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015), proferida dentro del proceso con radicación No. 08001-23-33-000-2013-10135-01 (52308), C.P. Olga Mélida Valle de De La Hoz.

Radicado: 13001-33-33-012-2013-00392-01

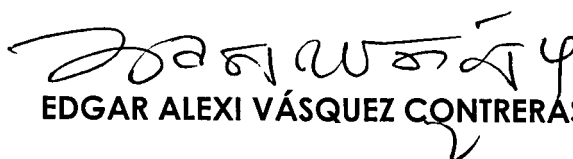
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Ausente con permiso
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

Medio de control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13001-33-33-012-2013-00392-01
Demandante	ANDRÉS DONOSO RODRÍGUEZ
Demandado	NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
Tema	ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS CON GLIFOSATO – LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE