



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014)

Radicación: 23001-23-31-000-2012-00004-01 (46107)

Actor: MARÍA YAZMINA HOYOS NADER Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE SAHAGÚN Y OTRO

Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en audiencia del 22 de enero de 2013, realizada por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en la cual se declaró la caducidad del medio de control.

ANTECEDENTES

1- En demanda del 10 de julio de 2012 la señora María Yazmina Hoyos Nader y otros mediante apoderado judicial solicitó que se declarara administrativamente responsable al Municipio de Sahagún y otro, por la contaminación del medio ambiente y de los cultivos de pasto en sus potreros y reservas forestales del inmueble de su propiedad, por causa de la contaminación de las aguas del arroyo San Juan del Municipio de Sahagún.

2- La Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Córdoba el 23 de julio de 2012 admitió la demanda (fls.145 y 146 c1).

3.- La entidad demandada Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge –CVS- por escrito radicado el 1 de septiembre de 2012 presentó la contestación a la demanda (fls.179 a 185 c1). A su vez, la entidad demandada municipio de Sahagún mediante escrito radicado el 19 de octubre de 2012 contestó la demanda (fls.189 a 194 c1).



4- El Tribunal Administrativo de Córdoba el 12 de diciembre de 2012 profirió auto mediante el cual fijó el 22 de enero de 2013 para la celebración de la audiencia inicial consagrada en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (fl.275 c1).

5.- La demandada UNIAGUAS S.A. E.S.P., radicó el 21 de enero de 2013 escrito con el que contestó la demanda de manera extemporánea (fls292 a 298 c1).

6.- En curso de la audiencia celebrada el 22 de enero de 2013, el Tribunal declaró, de manera oficiosa, la caducidad del medio de control. Contra esta determinación la parte demandante interpuso recurso de apelación, aduciendo que *“el término de la caducidad se interrumpió, y se reanuda por un término igual al término inicial, y no por el resto del término”*.

CONSIDERACIONES

1.- Esta Corporación es funcionalmente competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión adoptada en audiencia del 22 de enero de 2013, como quiera que, acorde a lo dispuesto en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el auto que “pone fin al proceso” es recurrible por vía del recurso de apelación. En este mismo sentido se encuentra que en presente proceso tiene vocación de doble instancia en razón a la cuantía, pues la pretensión mayor individualmente considerada asciende a la suma de \$4.000.000.000.00, equivalente a 7058.40 salarios mínimos mensuales de 2012, año de presentación de la demanda, a razón de \$566.700.00 el salario mínimo legal mensual.

Además, la decisión adoptada por el *a quo* de declarar de manera oficiosa la caducidad del medio de control es susceptible del recurso de apelación por encontrarse consagrada en el inciso cuarto del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



2- El recurso de apelación interpuesto por la parte demandante se concreta en precisar si ha operado la caducidad del medio de control de reparación directa en el presente caso.

2.1.- La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal obtiene soporte y fundamento en el artículo 228 de la Constitución Política. Dicho fundamento constitucional determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social^{1 2}.

2.2.- Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un lapso habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales³. En esta perspectiva, el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal⁴.

¹ Corte Constitucional, SC-165 de 1993. “Desde esta perspectiva, es claro que la justicia, entendida como la resultante de la efectiva y recta mediación y resolución con carácter definitivo de los conflictos surgidos en el transcurso del devenir social, se mide en términos del referente social y no de uno de sus miembros”.

² Corte Constitucional, SC-351 de 1994. “El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin (sic), el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

³Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”.

⁴ Corte Constitucional, SC-351 de 1994. “Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen (sic) dentro de ciertos plazos y



2.3.- Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre en cuanto a los tiempos de las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales⁵. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiesta en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública⁶.

2.4.- De manera concreta, en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa dispone el artículo 164.2 literal i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que “Cuando se pretenda la

condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio”.

⁵Corte Constitucional. Sentencia C-781 del 13 de octubre de 1999, M. P.: Carlos Gaviria Díaz: “De otro lado, resulta necesario dotar de firmeza a las determinaciones oficiales estableciendo un momento a partir del cual ya no es posible controvertir algunas actuaciones. De lo contrario, el sistema jurídico se vería avocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal entorpecerían el desarrollo de las funciones públicas. Ha dicho la Corte: ‘La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusas algunas para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado’. Ahora bien: los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la justicia, precisamente porque la limitación de plazo para impugnar ciertos actos –y es algo en lo que se debe insistir– está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada en cabeza de los ciudadanos para que se interesen y participen prontamente en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico. Ha añadido la Corte: ‘El derecho de acceso a la administración de justicia sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

⁶Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 1998, M. P.: Hernando Herrera Vergara: “La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (art. 136 CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.



reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

2.5.- Por último, en lo que respecta a la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, adelantada ante el Ministerio Público, instituida en el artículo 13 de la ley 1285 de 2009 y recientemente en lo dispuesto en el artículo 161.1 del CPACA⁷, se hace prudente advertir que la institucionalización de un requisito de tal naturaleza dispuesto como condición necesaria para acudir ante la jurisdicción se constituye en una carga procesal⁸ razonable y proporcionada asumible por la parte interesada en la procura de la tutela de sus derechos, sin que ello pueda tacharse, en modo alguno, de violatorio del derecho al acceso a la administración de justicia.

2.6.- En efecto, debe decirse que la medida de la conciliación prejudicial deviene en razonable en tanto que con ella el legislador persigue que las partes acudan, de manera necesaria, a un primer acercamiento en torno a la discusión de la pretensión de quien a futuro será la parte accionante, propiciando las condiciones para que se finiquite la controversia planteada prescindiendo de la totalidad del trámite ordinario del proceso

⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 161. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos serán conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

⁸ El concepto de carga procesal podría definirse como aquella exigencia de conducta radicada en cabeza de una parte a fin de satisfacer un interés o evitar la causación de una consecuencia desfavorable para sí. Couture, el procesalista uruguayo, la define como “una situación jurídica instituida en la ley consistente en el requerimiento de una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto, y cuya omisión trae aparejada una consecuencia gravosa para él.” COUTURE, Eduardo. Fundamentos del derecho procesal civil. 3º edición (póstuma), Buenos Aires, Editorial Depalma, 1958. Pág. 211. A su vez Devis Echandía también ha aludido a este concepto para definirlo como una relación jurídica activa “a contrario de la obligación y el derecho, que son relaciones jurídicas pasivas. Aquella se debe catalogar al lado del derecho subjetivo y la potestad, como una facultad o poder, porque su aspecto fundamental consiste en la posibilidad que tiene el sujeto, de acuerdo con la norma que la consagra de ejecutar libremente el acto objeto de ella, para su propio beneficio (...)

En la carga, el sujeto se encuentra en absoluta libertad para escoger su conducta y ejecutar o no el acto que la norma contempla, no obstante que su inobservancia le puede acarrear consecuencias desfavorables, de manera que puede decidirse por soportar estas, sin que ninguna persona (ni el juez en las cargas procesales) pueda exigirle su cumplimiento y mucho menos obligarlo coercitivamente a ello (...)” DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Nociones Generales de Derecho Procesal Civil. Madrid, Editorial Aguilar, 1966. Págs. 8-9.



contencioso administrativo y suponiendo un ahorro de costos económicos y de tiempo tanto para los implicados en el asunto como para la Jurisdicción⁹, más ello no supone que las partes se encuentren indefectiblemente obligadas a lograr un acuerdo en dicha oportunidad, sino que se trata, si se quiere, de un intento de conciliación a cargo de las partes¹⁰. Por otro tanto, debe decirse que la inclusión de este mecanismo alterno de solución de conflictos deviene en necesario en tanto que contribuye, sin ser lesivo del derecho de acción, a la disminución de la cantidad de los asuntos litigiosos que son conocidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, aspecto que a la postre redundará en una administración de justicia pronta y eficiente.

2.7.- En este sentido, en lo relacionado al aspecto operativo de la conciliación prejudicial, se tiene que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009 indican que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de caducidad de la acción, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio “o” hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley “o” hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la misma ley “o” hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, “*lo que ocurra primero*”.

2.8.- Finalmente, y considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento, por lo

⁹ Sobre este punto la jurisprudencia Constitucional ha señalado: “En primer lugar, la conciliación prejudicial obligatoria en materia civil y contencioso administrativa resulta ser un medio adecuado y efectivamente conducente para garantizar el acceso a la justicia, como quiera ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo.” Corte Constitucional, Sentencia C-1195 de 2001. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰ Al respecto la Corte Constitucional cuando ha analizado las normas legales que han instituido la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la acción ha dicho: “La distinción entre la conciliación como acuerdo y el intento de conciliación como proceso es entonces decisiva, pues esa diferencia muestra que no hay nada de contradictorio en defender el carácter autocompositivo y voluntario de la conciliación con la posibilidad de que la ley imponga como requisito de procedibilidad que las partes busquen llegar a un acuerdo.” Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 2002. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.



que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad.

3- En el presente caso se demanda declarar la responsabilidad por los daños ambientales y ecológicos ocasionados como consecuencia de “la construcción reciente de las obras de adecuación y de la puesta en ejecución parcial de dicho plan maestro de alcantarillado o recolección de aguas negras”, concretados en los “daños permanentes y perjuicios ambientales no caducables, ni imprescriptibles en los predios de propiedad privada de mis poderdantes, por la alta contaminación al ecosistema y la alta contaminación de agua del arroyo San Juan, porque las aguas negras residuales de las varias lagunas de oxidación construidas a campo o cielo abierto, sin ningún control y filtros vierten directamente esas aguas al lecho principal del arroyo San Juan, como receptor final de dichas aguas, produciendo daños al ecosistema, a la flora y a la fauna, de toda la región, en especial a los predios de propiedad de mis mandantes”¹¹.

3.1.- A lo anterior se agregó en la demanda que las “fincas de propiedad de mis poderdantes son a travesadas (sic) por el legendario arroyo San Juan, única fuente hídrica de agua natural de donde se surtían las heredades del precario líquido, en la actualidad está siendo contaminada con el vertimiento de las aguas negras residuales del alcantarillado, como consecuencia de no tener en cuenta por parte del Municipio de Sahagún, los más elementales principios fisiotécnicos y de salubridad pública, al ser derramadas las aguas negras de la laguna de oxidación al lecho principal del arroyo San Juan en los predios de propiedad privada de mis poderdantes como se demuestra con el examen bacteriológico de las aguas, y las fotografías tomadas a la laguna de oxidación a campo abierto y al lecho del arroyo y que se traen como prueba de la alta contaminación que en los actuales momentos padece el agua o manantial del arroyo que destruye la fauna y flora, de dichos predios”.

¹¹ En el primer hecho se agregó: “El municipio de Sahagún en la actualidad construye el sistema o Plan maestro de Alcantarillado (sic) en varias etapas o fases cuya obra pública aún no ha terminado en todas sus conexiones, con el fin de recolectar todas las aguas negras residuales en varias lagunas de oxidación y su consecuente adecuación para el funcionamiento de las mismas, recientemente construidas en predios colindantes con los fundos rurales de propiedad de mis poderdantes” (fls.12 y 13 c1).



3.2.- De otra parte, en la demanda se expuso fácticamente que como “consecuencia de la contaminación ambiental y de todo el daño antijurídico ecológico a la fauna y a la flora que sufren mis poderdantes en los terrenos de su propiedad, sufren daños emergente y lucro cesante, a más de la desvalorización que sufren los terrenos por ese hecho, imposibilitando la adecuada y optima (sic) explotación de los mismos, debido a la alta contaminación ambiental detectada, pues las personas que trabajan en dichos predios padecen enfermedades frecuentes en la piel y la fuente contaminación provoca enfermedades de diarrea en los humanos y en los animales vacunos y caballares que pastan (sic) esas (sic) heredades, y les impide el consumo de dichas aguas por los brotes de diarrea y epidemias gastrointestinales que últimamente se presentan tanto en los humanos como en los semovientes que pastan en dicha heredad al consumir el agua del arroyo, esto es, afectándolas drásticamente en su salud y vida, como en la explotación económica de todos los fundos en el renglón de la ganadería a gran escala y en medianas (sic) escala en agricultura, al igual el profundo daño que se produce en las pasturas y medio ambiente de los terrenos de mis mandantes, lo que ha ocasionado una fuerte desvalorización de cada hectárea de terreno”.

3.3.- Aunado a lo anterior, se verifica en el acápite de los hechos que la causante del daño antijurídico consistió en que *“El Municipio de Sahagún no utiliz(ó) los métodos y técnicas que la salubridad pública requiere para evitar la alta contaminación ambiental (...) tanto en la salud y vida de las personas que la habitan, como los semovientes que pastan en dichos predios y los daños materiales de los pastos y cultivos de pan coger y pastos que se encuentran plantados debido a los hongos y bacterias de toda índole y especies que se propagan en el medio ambiente, por la alta contaminación que se produce con el vertimiento inadecuado de aguas negras residuales contaminadas con materia fecales, en grandes proporciones, al manantial del arroyo, produciéndose un deterioro ambiental y ecológico (...)”*.

3.4.- Ahora bien, según la demanda la “Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge –C.V.S- con fecha 27 de Diciembre (sic) de 2007, por medio del contrato de obra Pública (sic) No. 102 celebrado en la C.C.S y Consorcio Aguas del Sinú, cuyo objeto fue la construcción de alcantarillado en los Municipios (sic) del



Departamento de Córdoba, en el acta de recibo final fechada en la ciudad de Montería el día 02 de Marzo (sic) de 2010 en el numeral 4º en el aparte descripción se puede leer: **CONSTRUCCIÓN DE EMISARIO FINAL II HASTA LAGUNA DE OCCIDACIÓN (sic)- PLAN MAESTRO DEL ALCANTARILLADO DE SAHAGÚN**". En dicha acta se señaló que la "terminación de esa obra ocurrió el día 28 de Febrero (sic) de 2010".

3.5.- En los términos de la demanda, este despacho debe analizar si se concretó fácticamente la caducidad del medio de control de reparación directa con base en lo consagrado en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para dicho estudio, debe examinarse: (1) daño o daños antijurídicos en los que se sustenta la demanda; (2) actividad o actividades de las que se afirma la producción de los daños; y, (3) delimitación de la caducidad bajo estos presupuestos.

3.6.- Cuando se trata de la responsabilidad por daños ambientales y ecológicos debe precisarse: (1) la contaminación como fenómeno es el supuesto fáctico del que se hace desprender la concreción dañosa en derechos, bienes e intereses jurídicos; (2) la contaminación en sí misma no es asimilable al daño ambiental y ecológico, ya que se comprende que en la sociedad moderna a toda actividad le es inherente e intrínseca la producción de uno o varios fenómenos de contaminación, ya que son estos objeto de autorización administrativa y técnica en el ordenamiento jurídico; (3) la contaminación desencadena un daño ambiental cuando produce un deterioro, detrimento, afectación o aminoración en la esfera persona o patrimonial de un sujeto o sujetos determinables; (4) se produce dicho daño ambiental cuando los derechos, bienes e intereses resultan cercenados o negados absolutamente (destrucción de un predio o de un bien mueble como consecuencia de una contaminación hídrica o atmosférica), o limitados indebidamente (v.gr., se obliga a una destinación natural y productiva diferente al uso del suelo de un predio, o las limitaciones a sus propiedades para poder seguir desarrollando una actividad productiva o agrícola en el mismo volumen o proporción), o cuando se condiciona el ejercicio (v.gr., cuando sujeta el uso y goce de un predio a una descontaminación o a un proceso de recuperación ambiental antes de retomar o seguir su uso natural y ordinario); (5) cuando se trata de la realización o ejecución de obras



públicas o la construcción de infraestructuras el daño ambiental puede concretarse en la afectación del uso normal de los bienes patrimoniales, o en la vulneración de un bien ambiental, de los recursos naturales, del ecosistema, de la biodiversidad o de la naturaleza; (6) de un mismo fenómeno de contaminación, o de la concurrencia de varios de ellos se pueden producir tanto daños ambientales, como daños ecológicos, esto es, aquellos que afectan a bien (es) ambiental (es), recurso (s) natural (es), ecosistema (s), biodiversidad o la naturaleza; (7) la concreción de los daños ambientales y ecológicos puede ser histórica, instantánea, permanente, sucesiva o continuada, diferida.

3.7.- Así mismo, cabe precisar que resulta problemático el cómputo de la caducidad cuando debe analizarse la producción de daños ambientales y ecológicos derivados del fenómeno de contaminación. La contaminación es un concepto “extraído de la ciencia y que, en principio, ha sido transpuesto al derecho en sus complejos términos, pese a la dificultad que pueda resultar para su valoración jurídica. La <<contaminación>>, pues, puede entenderse como el *cambio en el estado físico, químico o biológico del medio natural, en conjunto, o de alguno de los elementos o unidades físicas que lo componen*”¹². Siendo este el concepto de contaminación, se advierte que “no es el concepto de *contaminación* el que define el daño ecológico y ambiental, ya que este sólo viene a definir la situación fáctica, las condiciones y factores que inciden en la alteración, modificación o degradación de la naturaleza o del ambiente, y la proyección de estos en los diferentes ámbitos en los que se manifiesta”¹³. La “noción de contaminación comprende sólo aquello que cuantitativamente es estimable, entendido como situación o fenómeno que se mide en unidades físicas. Esto no pasa con la definición de daño o perjuicio, que es cualitativa y supone apreciar, realizar un juicio de valor y determinar los efectos jurídicos que se producen”¹⁴.

¹² BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, *La protección del ambiente como principio de responsabilidad de la administración pública por daños ecológicos. Tesis de la obligación positiva del Estado*, Tesis Doctoral sustentada el 11 de julio de 2007, Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Público y del Estado, Área de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid, dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo Luciano Parejo Alfonso, 2007, p.606

¹³ BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, *La protección del ambiente como principio de responsabilidad de la administración pública por daños ecológicos. Tesis de la obligación positiva del Estado*, ob., cit., p.607.

¹⁴ BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, “Aproximación a los conceptos de daño ecológico y de daño ambiental. Dos daños en un mismo esquema de responsabilidad”, en BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio (et al), *Daño ambiental*, T.II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009, pp.26 y 27. RÉMOND-GOUILLOUD, Martine, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l’environnement*, Paris, CNRS, 1989, p.41. En



3.8.- A lo que cabe agregar, que los procesos naturales condicionan la delimitación de los fenómenos contaminantes, y especialmente en la esfera temporal, de manera que la lectura que se de por el juez administrativo no puede llevarle a un convencimiento en abstracto de la fecha en la que se pueda establecer el inicio u origen de uno de tales fenómenos, y en caso de incertidumbre no puede más que cursar el proceso y definirlo al resolver el fondo del asunto cuando se tengan suficientes elementos probatorios, especialmente aquellos de naturaleza técnica.

3.9.- Legalmente, el artículo 4 de la Ley 23 de 1973 entiende “por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o particulares” (en similares términos el artículo 8.a, inciso segundo del Decreto 2811 de 1974¹⁵).

3.10.- Sin duda alguna, siguiendo el razonamiento anterior, la contaminación siendo un fenómeno o situación que produce la alteración, cambio, o modificación del medio físico su presencia, en la sociedad moderna, está presente ante cualquier tipo de actividad, pero no representa o significa la producción de un daño ambiental y ecológico¹⁶. Para determinar la producción de tales daños es necesario denotar “un juicio subjetivo,

cuanto a la contaminación sostuvo está autora que “la modificación debe ser (...) apreciable. Esto implica no solamente que sea perceptible, sino sobre todo que engendre efectos indeseables que lo sean igualmente. El efecto es más importante que la causa. Más que la modificación del medio importa la perturbación que engendra. Ella sola, en definitiva, suscita una reacción jurídica”.

¹⁵ Decreto 2811 de 1974. “Artículo 8.- Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros: a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares”.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-584 de 2012. En el análisis de la vulneración de derechos fundamentales la Corte Constitucional es cuidadosa de establecer de qué actividad puede afirmarse la producción de un fenómeno contaminante que desencadena la vulneración de uno de aquellos derechos: “Por otro lado, del cuerpo probatorio obrante en el expediente, se encuentra que evidentemente hay un problema de contaminación del agua de los aljibes que utiliza la accionante y su familia, Aunque no por ello, puede colegirse inequívocamente que las actividades desarrolladas por ECOPEPETROL S.A sean los causantes de la alegada contaminación. En efecto, no hay claridad sobre los elementos contaminantes del agua, motivo por el cual la comunidad y la empresa accionada designaron dos laboratorios para que realizaran dicho análisis”.



inspirado por una molestia sentida, y que se traduce por una cualificación desfavorable a aquello que se reconoce como causa de la molestia”¹⁷, porque se debe comprender que “toda contaminación no es sentida como un daño. También es menos cierto que todo daño haya tenido su fuente en una contaminación”.

3.11.- Luego, cabe afirmar que en la demanda se alegó que se presentó un fenómeno contaminante del que se hicieron derivar daños ambientales y ecológicos. No puede el juez, salvo incurrir en un equívoco material, plantear el cómputo desde la existencia de la contaminación, porque incluso teniendo un origen en un momento histórico, es posible que en la actualidad todo, buena parte o algunas de sus manifestaciones sigan presentes desencadenando efectos que impiden analizar bajo una racionalidad jurídico social simplemente que ha operado o no la caducidad.

3.12.- Por lo anterior es necesario examinar en la demanda qué daños ambientales y ecológicos afirma el demandante se produjeron como consecuencia de la contaminación, desencadenada tanto por el desarrollo de obras o infraestructuras hidráulicas, de la insuficiencia de estas, o del indebido funcionamiento de las mismas (supuestos que deberán ser examinados al interior del análisis procesal que se curse ante el juez de primera instancia). La determinación de los daños ambientales y ecológicos invocados en la demanda, como sustrato mínimo para el cómputo de la caducidad es también compleja, por lo que se exige una delimitación inicial de cada una de estas modalidades de daños.

3.13.- En ese sentido, el daño ambiental se define como “las alteraciones, efectos nocivos o molestias causadas a los bienes materiales o de recursos, a la salud e integridad de la personas, así como a las condiciones mínimas para el desarrollo y calidad de vida, y que pueden limitar el ejercicio de determinados derechos (vgr. derecho de propiedad)”¹⁸. Se comprende, también, que el daño ambiental es “toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que causa como

¹⁷ JOUVENEL, Bertrand de. “Le thème de l’environnement”, en *Analyse & Prévision*, No.X, 1970, pp.517-518.

¹⁸ BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, *La protección del ambiente como principio de responsabilidad de la administración pública por daños ecológicos. Tesis de la obligación positiva del Estado*, ob., cit., p.619.



consecuencia la modificación o alteración en los bienes y recursos disponibles, o efectos nocivos en la salud e integridad de las personas”¹⁹.

3.14.- En tanto que el daño ecológico se define como la “degradación, deterioro o modificación del medio natural causada como consecuencia de cualquier tipo de actividad. La nota distintiva de esta definición se encuentra en que no esta referida a interés individual o humano alguno, sino que se enfoca hacia la tutela del medio natural en su conjunto, como interés independiente de aquel”²⁰. Dicho daño, para complementar su definición, comprende la “destrucción de especies, la degradación de los recursos naturales (agua, aire, flora), la alteración de las condiciones de los suelos, el deterioro y la modificación de los sistemas ambientales en la que se integran”.

3.15.- Definidos los daños ambientales y ecológicos, se encuentra que en la demanda se invocan los dos tipos de supuestos. Pero sólo cabe estudiar los daños ambientales que se afirmó producirse como consecuencia de la contaminación hídrica derivada de los vertidos por las obras, la insuficiencia de estas y la falta de funcionamiento adecuado de las mismas, que desencadenó la afectación en el predio y su depreciación económica, afectaciones en la salud de los propietarios, y la limitación en el uso del predio a las actividades ganaderas que desarrollan los demandantes empleando los recursos hídricos de la zona como fuente de las mismas.

3.16.- No cabe analizar los daños ecológicos invocados, por la naturaleza común de los bienes ambientales, los recursos naturales, ecosistemas, biodiversidad y la naturaleza que son objeto de tales daños, atendiendo además a la esencia individual del medio de control de la reparación directa.

3.17.- Teniendo en cuenta los razonamientos anteriores, cabe afirmar que no queda duda que en los casos de obra pública, cuando la ejecución de ésta es la causante del daño, el término de caducidad en condiciones generales se empezará a contar a partir del día siguiente a la finalización de la obra, pues, ningún particular está obligado a

¹⁹ BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, *La protección del ambiente como principio de responsabilidad de la administración pública por daños ecológicos. Tesis de la obligación positiva del Estado*, ob., cit., p.620.

²⁰ BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, *La protección del ambiente como principio de responsabilidad de la administración pública por daños ecológicos. Tesis de la obligación positiva del Estado*, ob., cit., pp.620 y 621.



soportar ese rompimiento de las cargas públicas. En el *sub lite*, no se discute que la obra construida por el Municipio de Sahagún o la realización de los alcantarillados son el origen del presunto daño ocasionado a la parte demandante. Sino que el debate jurídico se centra en los daños ambientales presuntamente producidos como consecuencia de la contaminación derivada del vertimiento inadecuado de aguas negras residuales al río San Juan. Por lo anterior, resulta ineficaz tomar como punto de inicio del término de caducidad la fecha de finalización de la obra de alcantarillado en Municipios del Departamento de Córdoba.

3.18.- Ahora bien, el Despacho considera que si se trata de daños ambientales sobre los que el demandante sólo pudo tener aprehensibilidad, discernimiento y conocimiento de las alteraciones, efectos nocivos o molestias en un momento en el que no es posible, probable, o determinable afirmar la certeza de su ocurrencia, acaecimiento o conocimiento²¹, en virtud de la seguridad jurídica, de la tutela judicial efectiva y de la prudencia, la consideración de la caducidad no puede solucionarse con la simple examinación de la finalización de la (s) obra (s) pública (s), sino que debe procurarse considerarse que los daños afirmados en la demanda al ser sucesivos o continuados, o que pueden desencadenar sus efectos propiamente antijurídicos de manera diferida en el tiempo, exigen admitir la demanda para que del acervo probatorio que se recaude y valore pueda con suficientes y adecuados medios²² determinar al resolver el fondo del

²¹ En sentencia de 16 de agosto 2001, exp. 13.772, dijo la Sala: "... en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios solo surgen a partir del momento en que estos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquellos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de la acción, de tal manera que si bien de aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se mide la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurre con su origen".

²² Corte Constitucional, sentencia T-584 de 2012. En el análisis de la vulneración de derechos fundamentales la Corte Constitucional es cuidadosa de establecer de qué actividad puede afirmarse la producción de un fenómeno contaminante que desencadena la vulneración de uno de aquellos derechos: "Por otro lado, del cuerpo probatorio obrante en el expediente, se encuentra que evidentemente hay un problema de contaminación del agua de los aljibes que utiliza la accionante y su familia, Aunque no por ello, puede colegirse inequívocamente que las actividades desarrolladas por ECOPETROL S.A sean los causantes de la alegada



asunto si procede declarar o no la caducidad del medio de control de la reparación directa, justificación que permite concluir al Despacho que se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba que en la audiencia inicial declaró la procedencia de la caducidad del mencionado medio de control y en su lugar se ordenará continuar el trámite del proceso en los términos de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la decisión adoptada durante la audiencia inicial celebrada el 22 de enero de 2013, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Córdoba declaró que había operado el fenómeno de caducidad de la acción, y en su lugar se dispone **CONTINUAR** el trámite del presente asunto, teniéndose que convocar a nueva audiencia inicial para su cabal desarrollo y cumplimiento.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

contaminación. En efecto, no hay claridad sobre los elementos contaminantes del agua, motivo por el cual la comunidad y la empresa accionada designaron dos laboratorios para que realizaran dicho análisis". Puede verse: Corte Constitucional, sentencia T-966 de 2002. Acerca de la complejidad de la determinación de la contaminación y de la producción de daños ambientales y ecológicos puede verse: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, expediente 25000232700020019047901AP.