CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número:	19001-23-31-000-2005-00941-01 (43.511)
Actor:	Cabildo Indígena de Turminá
Demandado:	Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC
Asunto:	Acción de reparación directa

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 6 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, en la que se declaró probada de oficio la caducidad de la acción.

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de junio de 2005, el Cabildo Indígena de Turminá, actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitó que se declarara la responsabilidad patrimonial de la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC por los daños y perjuicios ocasionados, entre los años 2002 y 2003, con la tala de bosques y la destrucción de árboles cuya especie está en vía de extinción en "Río Negro, El Olival", lugar ubicado en territorio de su resguardo indígena, actividades

autorizadas por la mencionada Corporación con el fin de que un particular realizara aprovechamiento forestal indiscriminado sobre el bosque natural.

Solicitó que, en consecuencia, se condenara a pagarle, por concepto de perjuicios materiales, $296'300.000 (correspondientes al avalúo comercial de los árboles talados, según peritaje realizado como prueba anticipada). Por perjuicios ecológicos, pidió $100'000.000 (correspondientes al valor que debe invertirse en el proceso de recuperación del bosque talado). Por perjuicios morales solicitó 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (folios 82 y 83 del cuaderno 1).

Como fundamento de sus pretensiones, sostuvo la demanda que, mediante resolución 129 de 2001, la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC autorizó al señor "Cervelión Hurtado" para realizar aprovechamiento forestal en el sitio denominado "Río Negro", de la vereda "El Olival", en el municipio de Inzá, Cauca, en predios ubicados dentro del territorio del cabildo indígena de Turminá.

La CRC otorgó esa autorización sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para tal fin, cuales eran los documentos que acreditaran la propiedad del terreno y la autorización del resguardo indígena para adelantar la explotación forestal.

El 27 de febrero de 2003, la Subdirección de Gestión Ambiental solicitó a la Unidad Operativa de la CRC en Inzá suspender la expedición de salvoconductos al señor Cerveleón Jaramillo y actuar con las autoridades de Policía para evitar el transporte de material vegetal; sin embargo, no suspendió la resolución que autorizaba el aprovechamiento forestal ni realizó las acciones tendientes a detener dicha actividad.

La comunidad indígena se percató de la tala forestal en marzo de 2003 y, en consecuencia, presentó su inconformidad ante la CRC y la requirió para que respetara los derechos de los indígenas.

El señor Jaramillo continuó explotando la zona hasta el 1° de octubre de 2003, fecha en la cual se realizó una inspección juridicial al predio el "El Olival", por parte del Juzgado Promiscuo Municipal de Inzá (prueba anticipada para evaluar el daño forestal y su

cuantificación económica), a partir de la cual la comunidad indígena tomó las medidas para impedir la explotación del bosque.

La tala del bosque incluyó un número aproximado de 252 árboles de pino colombiano, que se encuentra en vía de extinción, razón por la cual está prohibida su explotación, conforme lo manifestó el perito designado para dicha diligencia.

El 27 de junio de 2003, la CRC le impuso una sanción al señor Cerveleón Jaramillo por el daño forestal causado, lo obligó a sembrar 50 árboles de la mencionada especie y le impuso unas multas con destino a dicha entidad, pero no le quitó la autorización para continuar la explotación forestal en "El Olival" (folios 83 a 87 del cuaderno 1).

2. La demanda fue admitida mediante auto del 22 de julio de 2005, providencia notificada en debida forma a la parte demandada y al Ministerio Público (folios 122, 124 y 128 del cuaderno 1).

3. La apoderada de la CRC se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en que todas sus actuaciones se ajustaron a derecho.

Sostuvo que, desde agosto de 1999, Cerveleón Jaramillo le solicitó autorización para el aprovechamiento forestal en el predio de su propiedad, denominado "Río Negro", ubicado en la vereda "Olival", municipio de Inzá. Esa solicitud fue admitida por la CRC, luego de lo cual le solicitó al señor Jaramillo que presentara el plan de manejo forestal que, posteriormente (mayo de 2000), le aceptó, por ajustarse al decreto 1791 de 1996.

El 8 de agosto de 2000, profesionales de la CRC realizaron una visita de inspección ocular, luego de la cual concluyeron que el plan de manejo forestal podía ejecutarse sin causar deterioro o desequilibrio ambiental.

El 22 de noviembre de 2000, el Jefe de la Oficina de Investigaciones Ambientales de la CRC emitió concepto técnico en el que quedó consignado que el predio objeto de aprovechamiento se encontraba fuera de las áreas de manejo especial de zona de

reserva forestal, por lo que consideró viable continuar con los trámites administrativos tendientes a otorgar una autorización de aprovechamiento forestal persistente, tipo B.

En consecuencia, el 26 de febrero de 2001, mediante resolución 129, la CRC otorgó autorización al señor Cerveleón Jaramillo para realizar un aprovechamiento forestal persistente en el mencionado predio de su propiedad, en un área total de 60 Has y por un volumen de 1200 metros cúbicos.

Mediante resolución 3 del 27 de junio de 2003, la CRC impuso al citado señor una sanción consistente en una multa de 5 smlmv, por el incumplimiento de la resolución 129.

El 20 de noviembre de 2003, el Gobernador del Cabildo Indígena Turminá le informó a la CRC que decomisó la madera cortada, argumentando que es de propiedad de la comunidad y ordenaron su venta.

Mediante la resolución 163 del 1° de marzo de 2004, la CRC le impuso una sanción al Cabildo Indígena de Turminá, por incumplimiento de las normas ambientales, consistente en el decomiso definitivo de 19,6 metros cúbicos de madera de la especie pino romerillo y canelo, por valor de $4'000.000, resolución que quedó debidamente ejecutoriada el 1° de abril siguiente (folios 130 a 132 del cuaderno 1).

4. En auto del 17 de agosto de 2006 se decretaron las pruebas y, el 31 de mayo de 2007, se corrió traslado para alegar de conclusión y rendir concepto (folios 130 A, 131 A y 133 del cuaderno 1).

4.1. En el término del traslado para presentar alegatos de conclusión, el apoderado de la parte actora reiteró lo expuesto en la demanda y agregó que la CRC autorizó al señor Cerveleón Jaramillo para realizar aprovechamiento forestal en predios del Cabildo Indígena de Turminá, a pesar de no ser propietario del predio, con lo que permitió que explotara indiscriminadamente el bosque nativo y se generara un daño incalculable y enormes perjuicios a la comunidad indígena, al tiempo que aquél obtuvo beneficios económicos con la madera explotada.

La demandada sólo actuó para detener el desastre luego de que el Cabildo se percató de la situación y le hizo la solicitud correspondiente (folios 135 a 137 del cuaderno 1).

4.2. La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 138 del cuaderno 1).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

En sentencia del 6 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo del Cauca declaró probada la excepción de caducidad de la acción y, en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en que si bien el término de caducidad debió contarse desde el acaecimiento del hecho, esto es, de la tala del bosque realizado por Cerveleón Jaramillo en mayo de 2001, lo cierto es que la parte demandante afirmó conocer dicha situación en marzo de 2003, cuando presentó la queja correspondiente ante la CRC, de modo que es a partir de ese momento que tuvo conocimiento efectivo del mismo y, por tanto, allí es donde debe iniciar dicho cómputo.

Aunque la demanda afirma que la tala de dicho bosque continuó hasta el 1° de octubre de 2003, el término se cuenta como se indicó en precedencia, es decir, a partir del conocimiento efectivo de la ocurrencia del daño, esto es, a partir de marzo de 2003, de modo que el término para demandar vencía en marzo de 2005 y, como la demanda se interpuso el 9 de junio de 2005, ello ocurrió por fuera de término (folios 149 a 157 del cuaderno principal).

III. RECURSO DE APELACIÓN

Dentro del término dispuesto por la ley, la parte actora interpuso recurso de apelación, con fundamento en que, como en este caso se trata de un daño continuado, la caducidad empieza a contarse desde cuando aquél cesó.

Así, como la explotación del bosque nativo se suspendió el 1° de octubre de 2003, según consta en el acta de inspección judicial realizada en el sitio de los hechos por parte del Juzgado de Inzá, el término para interponer la demanda venció el 1° de octubre de 2005; por tanto, al haber sido presentada el 9 de junio de 2005, ello ocurrió en tiempo (folios 159 a 161 del cuaderno principal).

IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.

El recurso de apelación se concedió el 28 de noviembre de 2011 y se admitió en esta Corporación el 9 de mayo de 2012 (folios 164 y 172 del cuaderno principal).

Durante el traslado común para presentar alegatos de conclusión, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 175 del cuaderno principal).

V. CONSIDERACIONES

Competencia

Las normas de asignación de competencia que rigen la actuación se encuentran previstas en la ley 446 de 1998, de allí que, para que el asunto pueda ser tramitado en segunda instancia, la cuantía del proceso debe exceder de $190'750.000[1]. Como la pretensión mayor corresponde a la suma de $296'300.000, reclamada por perjuicios materiales, se concluye que esta Corporación es competente para conocer del recurso interpuesto.

Ejercicio oportuno de la acción

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa caduca al cabo de 2 años, contados a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la

[1] En virtud de que en la fecha de presentación de la demanda (9 de junio de 2005) era necesario que la pretensión mayor individualmente considerada superara los 500 salarios mínimos legales, es decir, $190'750.000, valor que se obtiene de multiplicar el valor del salario mínimo de 2005 ($381.500), por 500.

ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

Como la imputación en el presente caso va dirigida a la tala indiscriminada del bosque natural del Cabildo Indígena Turminá (en territorio del cual este último alega la titularidad), con ocasión de la autorización otorgada por la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC- a un particular, la Sala encuentra que, contrario a lo decidido por el Tribunal, la acción fue interpuesta en término, pues existe prueba de que dicho aprovechamiento forestal ocurrió en el predio "Río Negro", entre 2002 y 2003 (1° de octubre)[2], conforme consta en el acta de la inspección judicial realizada allí como prueba anticipada por parte del Juzgado Promiscuo Municipal de Inzá[3]. De modo que, al haberse presentado la demanda el 9 de junio de 2005, ello ocurrió dentro de los 2 años del término de caducidad.

Legitimación en la causa

1. La Sala analizará, en primer lugar, lo concerniente a la legitimación en la causa por activa, ya que la parte actora alegó la titularidad de un territorio denominado "Río Negro", del municipio "El Olival", ubicado en su resguardo indígena en el municipio Inzá, Cauca, en el que la Corporación Autónoma Regional del Cauca autorizó a un particular (Cerveleón Jaramillo) para el aprovechamiento forestal indiscriminado de su bosque natural, en los años 2002 y 2003.

Para ese efecto, es del caso señalar que la legitimación en la causa es un elemento sustancial relacionado con la calidad o el derecho que tiene una persona (natural o jurídica), como sujeto de la relación jurídica sustancial, para formular o para contradecir las pretensiones de la demanda; de esta manera, la parte demandante tiene la

[2] En sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, expediente 35947, la Sección Tercera del Consejo de Estado dijo que, en los casos de afectación de predios, la caducidad puede empezarse a contar "*desde el momento de la terminación de la obra*" en el que haya sido intervenido, que es cuando "*culmina o se consolida la afectación*" del mismo, "*bien con la terminación de la obra*" en él "*o bien con la finalización de la parte de la obra que afecta a ese predio*". Así, como la afectación del terreno con la tala del bosque ocurrió desde 2002 hasta el 1° de octubre de 2003, es desde esta última fecha que comienza a contarse dicho término.

[3] Folios 22 y 23 del cuaderno 1.

posibilidad de reclamar el derecho invocado en la demanda -legitimación por activa- frente a quien fue demandado -legitimación por pasiva-. En ese sentido, se entiende que la primera (la legitimación por activa) es la identidad que tiene el demandante con el titular del derecho subjetivo quien, por lo mismo, posee la vocación jurídica para reclamarlo, al paso que la segunda (la legitimación por pasiva), es la identidad que tiene la parte accionada con quien tiene el deber de satisfacer el derecho reclamado.

Así las cosas, es deber del juez determinar si la parte accionante está legitimada para reclamar la indemnización del daño y si el demandado es el llamado a responder por aquélla. Ante la falta de prueba sobre alguno de tales presupuestos, habrá lugar, indefectiblemente, a negar las pretensiones de la demanda.

Pues bien, aunque la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que para acreditar la propiedad sobre un bien inmueble, a efectos de establecer la legitimación en la causa por activa, resulta necesario demostrar al menos "*la inscripción o el registro del título en la respectiva oficina de instrumentos públicos, máxime teniendo en cuenta que el artículo 43 del Decreto Ley 1250 de 1970 -norma que fue reproducida por el artículo 46 de la Ley 1579 de 2012- dispuso que un título sujeto a registro sólo tiene mérito probatorio cuando efectivamente ha sido inscrito en la correspondiente oficina de instrumentos públicos*"[4], lo cierto es que, en este caso, por tratarse de un territorio indígena, la situación es diferente, por cuanto el decreto 2164 de 1995[5] dispuso que las comunidades indígenas no necesariamente tienen que tener los títulos de propiedad sobre su territorio, pues

bien pueden no tener cómo acreditarlos legalmente; al respecto, allí se dijo:

> "**ARTICULO 2. DEFINICIONES.** Para los fines exclusivos del presente Decreto, establécense las siguientes definiciones:
>
> "Territorios Indígenas. Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

---

[4] Sentencia del 14 de julio de 2016, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado (expediente 40374), así como la sentencia de unificación de 13 de mayo de 2014, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado (expediente 23128).

[5] "Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional".

> "Comunidad o parcialidad indígena. Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes".

De modo que, a falta de la inscripción del título en la oficina de instrumentos públicos correspondiente, el cabildo indígena demandante puede probar de otro modo la titularidad que ejerce sobre el territorio denominado "Río Negro", ubicado en la vereda "Olival", municipio de Inzá.

Para tal fin, aportó un documento manuscrito (obrante de folios 37 a 68 del cuaderno 1) que, en su criterio, es el título constitutivo del territorio, suscrito el 10 de junio de 1897, cuyo original –dice- reposa en el archivo histórico de la Universidad del Cauca, denominado: "*Título de propiedad que tiene la parcialidad de Turminá en las tierras que forman su Resguardo (Distrito de Páez – Provincia de Popayán)*"[6], en el cual consta que los linderos del terreno que componen el resguardo de Turminá son: "*Río - negro, aguas arriba hasta su origen, dividiendo los terrenos de las parcialidades de El Pedregal y Turminá hacia el oriente; este río en línea recta a dar al cerro Peña - blanca, que queda al occidente de Turminá. De este punto por la cima de la cordillera a dar al 'Alto del grillo', cuya cordillera divide los resguardos de Inzá y de Turminá y queda al norte de Turminá. Del 'Alto del grillo' a buscar el origen de la zanja denominada 'La sardina', esta, aguas abajo hasta la embocadura en el 'Río - negro' que sirvió de punto de partida*"[7].

Sin embargo, dicho documento no aclara en forma alguna si el predio denominado "Río Negro", en el que se alega la tala indiscriminada del bosque por un particular autorizado por la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC, se encuentra dentro de ese territorio indígena, pues allí solo se indican sus linderos, mas no el territorio en el que está comprendido.

Ahora, si bien el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, en oficio del 23 de octubre de 2006, indicó que "*El Olival, (sic) es una zona de páramo que se encuentra*

---

[6] Folio 37 del cuaderno 1.
[7] Folios 44 y 45 del cuaderno 1.

dentro del territorio del cabildo Indígena de Turminá"[8]*,* lo cierto es que este es un documento a) emitido por una organización de la cual hace parte el cabildo demandante (por lo que, necesariamente, le asiste interés en las resultas del proceso) y b) que contradice lo dicho por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, que es la dependencia encargada de llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas y resguardos indígenas, de actualizarlo, de impulsar la promoción y atención de los derechos de la población Indígena, de gestionar las peticiones, requerimientos y consultas relacionadas con dichas comunidades y de llevar el registro y certificación de las asociaciones indígenas[9], conforme pasa a indicarse.

Con el fin de certificar la existencia y representación del Cabildo Indígena de Turminá, así como su ubicación y territorio[10], la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior remitió el oficio 105-17868-DET-1000[11] del 2 de noviembre de 2005, mediante el cual certificó que la población de dicha comunidad se ubica en las veredas de "*La Palma, Fátima, Candelaria, Guetaco, Centro, Socorro, Pueblo Nuevo, El Llano, El Rincón y San Pedro*" del municipio de Inzá, ante lo cual indispensable resulta recordar o poner de presente que, según la demanda, los hechos que le dieron origen a ésta se presentaron el vereda "El Olival" que, como se ve, no aparece mencionada en la referida certificación.

Sumado a lo anterior, advierte la Sala que, mediante la resolución 129 del 26 de febrero de 2001[12], la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC aseguró que el señor Cerveleón Jaramillo era el propietario del predio denominado "Río Negro", ubicado en la vereda El Olival del municipio de Inzá y que, por esa razón y por cumplir con los demás requisitos necesarios para ese efecto, lo autorizó para realizar el aprovechamiento forestal del mismo.

Todas las circunstancias que vienen de relacionarse le impiden a la Sala tener la certeza de que el denominado predio "Río Negro", ubicado en la vereda "El Olival" del municipio de Inzá, en el que el demandante aseguró haber tenido lugar la tala

---

[8] Folio 7 del cuaderno 2.

[9] https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias/funciones-de-la-direccion-de-asuntos-indigenas-rom-y-minorias

[10] Prueba de oficio decretada por esta Sala el 15 de febrero de 2018, obrante a folio 176 del cuaderno principal.

[11] Folios 181 a 183 del cuaderno principal.

[12] Folios 71 a 75 del cuaderno 1.

indiscriminada del bosque, se encuentra dentro del territorio que comprende el resguardo indígena de Turminá.

Sobre el particular, recuérdese que, según el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen; por tanto, quien alegue cualquier circunstancia le corresponderá probarla, máxime cuando se trata de imputar un daño, como ocurrió en el *sub examine*[13].

Así, estima la Sala que se estructura la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, respecto de la titularidad sobre el predio denominado "Río Negro", razón por la cual revocará la sentencia recurrida, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cauca declaró la caducidad de la acción para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

Por último, se advierte que, en memorial obrante a folio 194 del cuaderno principal, la parte demandante le otorgó poder a la abogada Etel Magali Romo López; por cumplir con los requisitos de los artículos 65 y 67 del C. de P.C., se le reconocerá personería a esta última para actuar como apoderada de la parte demandante.

Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenarlas en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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

---

[13] El mencionado artículo 177 del Código de Procedimiento Civil establece: "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persigan. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba".

FALLA:

REVÓCASE la sentencia del 6 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca. En su lugar:

Primero.- Declárase probada, de oficio, la excepción de **falta de legitimación en la causa por activa** y, en consecuencia, **niéganse** las pretensiones de la demanda.

Segundo.- Por cumplir con los requisitos de los artículos 65 y 67 del C. de P.C., **SE RECONOCE PERSONERÍA** a la abogada Etel Magali Romo López**,** titular de la tarjeta profesional 98.881 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderada de la parte demandante, en los términos del poder obrante a folio 196 del cuaderno principal.

Tercero.- En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN **MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA