

Bogotá D.C., cinco (05) de marzo de dos mil quince (2015)

Proceso número: 500012331000-1996-05829-01 (**24686**)
Demandante: Departamento del Meta
Demandado: Municipio de Villavicencio y Bioagrícola del Llano
E. S. P.
Acción: Reparación directa

Sin que se observe nulidad de lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el Departamento del Meta contra la sentencia del 10 de diciembre de 2002, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta (f. 418-432, c. ppal 2) que negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS

Se demanda la responsabilidad extracontractual del Municipio de Villavicencio y de Bioagrícola S. A. E. S. P., por los presuntos perjuicios causados al Departamento del Meta con la utilización de dos de sus predios en la granja Campo Alegre como relleno sanitario, y por fuera del convenio interadministrativo No. 099 de marzo 8 de 1996 celebrado entre el Departamento del Meta y el Municipio de Villavicencio, aspecto este que afectó el terreno del que es poseedor el ente territorial demandante.

I. ANTECEDENTES

Mediante demanda presentada el 7 de noviembre de 1996 (f. 68, c. ppal 1), el Departamento del Meta a través de apoderado y en ejercicio de la acción de reparación directa en contra del Municipio de Villavicencio y Bioagrícola S. A. E. S. P., solicitó las siguientes pretensiones (f. 52-55, c. ppal 1):

TITULO UNO: DECLARACIONES

Se declare administrativamente responsable al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y a la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS



BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. de la totalidad de perjuicios que nos fueron ocasionados por la irrupción en el predio denominado GRANJA CAMPO ALEGRE de PROPIEDAD DEL DEPARTAMENTO DEL META, tomando estos terrenos como relleno sanitario una vez se terminó el convenio interadministrativo No. 0999 de marzo 8 de 1996, celebrado entre el DEPARTAMENTO y la ALCALDÍA DE VILLAVICENCIO incluyendo los lotes ocupados PB y CABALLANOS sin permiso del DEPARTAMENTO DEL META hasta el último fallo de tutela. Lotes afectados y demarcados por BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. AUTORIZADO POR LA ALCALDÍA MAYOR DE VILLAVICENCIO.

TITULO DOS: CONDENAS

Como consecuencia de haberse declarado administrativamente responsable a la empresa pública BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. y al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, por lo anteriormente enunciado se condene a los mismos a pagar solidariamente a favor del DEPARTAMENTO DEL META (...):

2.1 DAÑO MORAL

EL DEPARTAMENTO DEL META a través de su representante legal en la persona del doctor ALFONSO ORTÍZ BAUTISTA a perdido su credibilidad como gestor para ayuda del depósito de basuras ante la comunidad villavicencense repercutiendo en el DEPARTAMENTO, ya que por medio de información radial y de prensa se dio a conocer ante la opinión pública este problema. Colocándose en tela de juicio y como mal administrador al GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL META, como la persona que menos le interesaba en contribuir a la solución de este conflicto siendo contraproducente para su buena gestión administrativa. Es por ello que se debe indemnizar en la suma de 1.000 gramos de oro fino (...).

2.2 DAÑO MATERIAL

Estimo como daños por la actuación, acción y responsabilidad del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S.A. a partir de la terminación del último convenio interadministrativo antes referido, se ha perjudicado al DEPARTAMENTO DEL META en su GRANJA CAMPO ALEGRE así:

En cuanto se refiere al terreno PB (PASTO BRACHIARIA), el área según plano topográfico es de once (11) hectáreas mil cien metros, (...) de los cuales se afectaron diez hectáreas cinco mil ochenta y ocho con nueve metros cuadrados.

En cuanto al predio CABALLANOS, el área según plano topográfico es de cuatro (04) hectáreas seis mil novecientos metros cuadrados, (...) de los cuales se afectaron tres hectáreas cinco mil trescientos con ochenta y cuatro metros cuadrados.



(...) Determinando el valor del terreno en \$768.500.000, faltando por determinar el valor que resulte de producción de 153.700 mts² en condiciones de explotación normal.

2.3 PAGO DE INTERESES

EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S.A solidariamente y obligados cancelaran al DEPARTAMENTO DEL META los intereses comerciales por los primeros 6 (seis) meses y pasado dicho tiempo pagará intereses moratorios.

2.4 CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. o la entidad que haga sus veces y obligados solidariamente al pago, estricto cumplimiento a la sentencia o conciliación favorable que se profiera, igualmente cumplir las condiciones y obligaciones que ordena los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

2.5 DE LOS PERJUICIOS TOTALES DEMOSTRADOS EN EL CURSO DEL PROCESO deben ser indexados, teniendo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del dinero a la fecha de la sentencia y/o conciliación si la hubiera.

1.1. Fundamento fáctico

La accionante adujo los hechos que se resumen a continuación (55-60, c. ppal 1):

- 1.1.1. El Departamento del Meta es propietario y poseedor desde hace más de cien años, del terreno denominado Granja Campo Alegre ubicado en la vereda Aguas Claras Kilómetro 8 de la vía Catama a Villavicencio.
- 1.1.2. Al momento de la presentación de la demanda de la referencia, el ente territorial estaba tramitando la adjudicación de la titulación del predio Granja Campo Alegre ante el entonces existente Incora Gerencia General, tal y como consta en el oficio No. 2613 del 26 de septiembre de 1996 suscrito por Jorge Enrique Lesmes Castillo, entonces Jefe de la Sección Jurídica Regional del Incora.
- 1.1.3. El 8 de marzo de 1996, entre el Departamento del Meta y el Municipio de Villavicencio se suscribió el convenio interadministrativo No. 099



por un término improrrogable de 90 días contados desde el 8 de marzo de 1996 y, por medio del cual, la gobernación del departamento del Meta autorizó al municipio de Villavicencio para que depositará las basuras del ente territorial en el predio denominado Granja Campoalegre, por intermedio de la empresa de servicios públicos Bioagrícola del Llano S. A.

- 1.1.4. Mediante oficio del 20 de marzo de 1996, el Director General de Corporinoquia advirtió al Departamento del Meta que la empresa Bioagrícola del Llano S. A. no podía entre otros aspectos, arrojar basuras a una distancia cercana a las fuentes hídricas superficiales cercanas al Centro del Menor Infractor.
- 1.1.5. El 15 de julio de 1996, mediante oficio de dicha fecha, el Secretario de Agricultura le informó al asesor jurídico del departamento del Meta que por visita realizada en dicha fecha se observó que en la granja Campo Alegre se había utilizado una nueva trinchera para el depósito de basuras, la que no fue acordada ni autorizada por la gobernación del Departamento del Meta.
- 1.1.6. En oficio No. CB73596 del 23 de julio de 1996, el Gerente de Bioagrícola del Llano S. A. le comunicó al Gobernador del Meta que si bien la entidad estaba utilizando terrenos del departamento que no hacían parte del convenio No. 099 de 1996, ello se hacía con facultad en los instrumentos extraordinarios y especiales contemplados en los artículos 33 y 57 de la Ley 142 de 1994, por ende, solicitaba al departamento la venta entre 10 y 20 hectáreas de la granja Campo Alegre.
- 1.1.7. Al margen de los anteriores hechos, varias personas que residían en cercanías a la granja campoalegre instauraron diferentes acciones de tutela con el fin de que se prohibiera depositar desechos sólidos en el terreno de la granja, aspecto que así fue ordenado en fallos de tutela del 16 de julio de 1996, 6 de agosto de 1996 y 5 de septiembre de 1996 emanados por el Tribunal Superior Judicial del Distrito Judicial de Villavicencio.



1.1.8. En oficio del 5 de agosto de 1996, el gobernador del Departamento del Meta le solicitó al alcalde de Villavicencio dar cumplimiento a lo estipulado en el contrato interadministrativo No. 99 del 8 de marzo de 1996, dado que Bioagrícola del Llano S. A. continuaba depositando basuras en la granja Campoalegre.

1.1.9. Mediante oficio del 9 de agosto de 1996 (f. 24, c. ppal 1), el Jefe de Divisiones le informó a la secretaría de Agricultura que la empresa Bioagrícola del Llano S. A. que *“en la visita realizada a primera hora del día de hoy, a la granja campo alegre, observé que la firma BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S.A se tomó parte de los terrenos de la asociación Caballistas del Llano. Lo anterior con el fin de tomar las medidas pertinentes”*.

Posteriormente, mediante memorando de esa fecha, el Secretario de Agricultura del Departamento solicitó a la Secretaria Administrativa se dispusiera de celadores por 24 horas.

1.1.10. Una vez fue notificado el fallo de tutela del 5 de septiembre de 1996, por el cual se resolvió *“disponer de un plazo de 8 días a partir de la fecha del presente fallo, para la no utilización del sellamiento y con las debidas medidas técnicas del actual relleno sanitario del lote Caballanos, de dicha granja, a fin de evitar peligro o amenaza por la vida, salud y bienestar de los menores”*, Bioagrícola del Llano S. A. optó por dejar de botar y depositar basuras en Campo Alegre.

2. POSICIÓN DE LA DEMANDADAS

2.1 MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

En la contestación presentada (f. 87-92, c. ppal 1) el Municipio de Villavicencio se opuso a las pretensiones.



Consideró que si bien es cierto suscribió un convenio interadministrativo con el Departamento del Meta, el plazo de 90 días que aquel trataba comenzó a contarse a partir de su perfeccionamiento y no a partir del 8 de marzo de 1996, como erróneamente lo dice la parte demandante.

Manifestó que no hay ninguna responsabilidad del municipio en los hechos señalados, máxime si se considera que el departamento no hace una alusión directa a que perjuicios se le causaron, señaló que *“luego de revisar en la demanda el capítulo de los hechos, donde hallamos la relación de doce oficios o comunicados remitidos a diversas autoridades, la cita de dos fallos de tutela, entre otros, no se encuentra por parte alguna los motivos por los cuales el actor edifica responsabilidad que le pueda caber al municipio”*.

Señaló el ente territorial, que el departamento busca endilgarle responsabilidad al municipio por ser socio de la empresa de servicios públicos Bioagrícola del Llano S.A, empero, olvida el demandante que en las sociedades anónimas los socios individualmente considerados responden hasta el monto de sus aportes por las operaciones y desarrollo de la sociedad, pero es la sociedad como persona jurídica autónoma la que responde por sus actos.

Propuso como excepciones las que denominó:

2.1.1 Inepta demanda: La demanda adolece de una exposición clara y detallada de los hechos en que se funda, pues presenta una confusión en su redacción que dificulta dar respuesta a los hechos. Además, en ningún aparte se hace una exposición sobre la presunta responsabilidad del municipio.

2.1.2 Falta de jurisdicción: La acción se dirige fundamentalmente contra la empresa de servicios públicos Bioagrícola del Llano S. A., la que de por sí, es una sociedad de economía mixta, anónima y que se encuentra sometida al régimen de derecho privado, por ende, la controversia en cuanto a la responsabilidad de dicha empresa corresponde a la jurisdicción ordinaria.



Lo anterior, máxime si se considera que el artículo 32 de la Ley 142 de 1994 establece que salvo lo dispuesto en la Constitución y la Ley, los actos de las empresas de servicios públicos se ceñirán exclusivamente por las reglas del derecho privado y, el municipio de Villavicencio no tiene ninguna relación en los hechos por los cuales se demanda, pues era la empresa de servicios públicos la que se hallaba prestando el servicio de recolección de basuras de manera autónoma.

2.1.3 Falta de legitimación en la causa por pasiva: No existe una relación jurídica vinculante entre el municipio de Villavicencio y Bioagrícola en cuanto a la solidaridad por actos o conductas que la empresa como los atribuidos en el libelo de la demanda, así las cosas, la acción debió haberse dirigido únicamente contra Bioagrícola del Llano S. A.

2.2 BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. E. S. P.

Durante el termino de fijación en lista, Bioagrícola del Llano S. A. E. S. P. D dio contestación a la demanda (f. 96-103, c. ppal 1) y se opuso a las pretensiones de la misma al considerar que no le asiste responsabilidad.

La empresa de servicios públicos domiciliarios adujo que para la época a que se refieren los hechos señalados por el departamento del Meta, la ciudad de Villavicencio debió sortear una crisis sanitaria la que fue desatendida por el entonces gobernador departamental, quien no cumplió con sus funciones de apoyo y coordinación para solventarla.

Propuso como excepciones las que denominó:

2.2.1 Falta de competencia por inexistencia del fuero de atracción: La sociedad Bioagrícola del Llano S. A. E. S. P es una sociedad de economía mixta sometida al régimen del sector privado, con autonomía e independencia de sus socios y que asumió el servicio público domiciliario de recolección y disposición final de residuos sólidos en la ciudad de Villavicencio desde el 1 de enero de 1996.



La sociedad, para la época de la ocurrencia de los hechos, prestaba exclusivamente el servicio domiciliario de aseo y disposición final de residuos sin concurrencia alguna del municipio de Villavicencio, por ende, al no haber responsabilidad solidaria del ente territorial no existe el fuero de atracción que invoca implícitamente la parte actora.

El Departamento del Meta como cualquier afectado, debe someterse a la norma especial consagrada en el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 y ejercer el derecho de indemnización de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981.

2.2.2 Falta de legitimación en la causa para la reclamación de perjuicios morales: Comoquiera que el actor es el departamento del Meta, de ninguna manera pueden solicitarse perjuicios morales a favor del entonces gobernador Alfonso Ortiz Bautista, pues ello sería confundir el ente territorial con la persona natural que la representa.

Aunado a lo anterior, es reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado que indica que no se puede hablar de un perjuicio moral por la pérdida de bienes materiales, menos para un ente territorial.

2.2.3 Inexistencia del lucro cesante en los perjuicios materiales reclamados por el Departamento del Meta: El accionante solicita una determinada suma de dinero, *“más lo que falte por determinar del valor que resulte de la producción de 153.700 metros cuadrados en condiciones de explotación normal”*, aspecto a lo que no se puede acceder por cuanto: i) para el momento de los hechos los terrenos no estaban siendo explotados por el Departamento del Meta, ii) el Departamento del Meta había entregado previamente a la asociación de caballistas del llano el lote que lleva su nombre a título de comodato gratuito, con lo que se demuestra que no tenía, ni siquiera a futuro, intención comercial o de explotación del inmueble, iii) para que haya perjuicio futuro debe ser cierto y determinable, perjuicio que en el *sub judice* no está probado.



2.2.4 El daño emergente esta indebidamente cuantificado: El actor cuantifica el daño emergente como si el bien se estuviera vendiendo, con la salvedad que conservaría el derecho de dominio del mismo, aspecto que es ilógico.

Ahora bien, la cuantificación del daño es incorrecta toda vez que: i) antes de que la sociedad Bioagrícola del Llano S. A. utilizará los terrenos que señala fueron afectados, estos habían sido utilizados previamente para otros rellenos sanitarios con la autorización del Departamento, así las cosas, no se puede decir que los terrenos estaban aptos, pues estos ya habían sido desvalorizados, ii) el departamento del Meta no ha incurrido en ningún gasto por el presunto daño que reclama, iii) una vez se cerró el relleno, la sociedad Bioagrícola del Llano S.A procedió a recuperar los terrenos utilizados como relleno, aplicando técnicas de clausura y post clausura previamente acordados con la autoridad ambiental y bajo la supervisión de Corporinoquia.

3. POSICIÓN DEL LLAMADO EN GARANTÍA¹

3.1. Edgar Enrique Ardila Barbosa

En el escrito de contestación al llamamiento (f. 114-117, c. ppal 1) manifestó oponerse a este y señaló que no había ninguna responsabilidad en los hechos, pues siempre actuó en atención a las directrices de la junta directiva de la empresa Bioagrícola del Llano S. A.

Indicó que Bioagrícola del Llano S. A. es una empresa privada cuyo objeto social es la recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos de la ciudad de Villavicencio, y que en virtud de su objeto inició operaciones en

¹ En escrito presentado antes del término de fijación en lista (f. 79-83, c. ppal 1), el agente del Ministerio Público en defensa del patrimonio público solicitó se llamará en garantía al señor Edgar Enrique Ardila Barbosa, quien para la época de los hechos narrados en la demanda fungía como gerente general de la empresa Bioagrícola del Llano S. A. La anterior petición la fundamentó en el hecho de que en el evento de la Nación fuera condenada por los hechos u omisiones de la actuación de la entidad, aquel respondiera en lo que corresponde al existir una culpa grave. El *a quo* mediante auto del 15 de abril de 1997 admitió el llamamiento del señor Edgar Enrique Ardila Barbosa (f. 110-112, c. ppal 1).



enero de 1996 para hacer dicha recolección; de igual forma, para proceder con la disposición de residuos la empresa suscribió un contrato de arrendamiento con el Departamento del Meta por el término de 90 días con un canon aproximado de \$1.000.000 a fin de depositar en terrenos del departamento los residuos recolectados. Así mismo, mientras se hacía lo anterior, la empresa obtuvo la licencia ambiental para el relleno, la que después fue revocada en segunda instancia por el Ministerio del Medio Ambiente.

A la par que se revocó la licencia, se comenzaron a presentar una serie de tutelas en relación al lugar del relleno, ante tal hecho y para evitar una crisis sanitaria, la Junta Directiva de Bioagrícola del Llano S. A. realizó una reunión extraordinaria en la que se determinó hacer uso de los mecanismos excepcionales de la Ley 142 de 1993 contemplados en los artículos 56 y 57 y se autorizó al Gerente de la empresa, para que en nombre de ella ocupara temporalmente parte del inmueble denominado Granja de Campo Alegre, el que de por sí ya venía sirviendo por muchos años como vertedero de basuras para la ciudad de Villavicencio. La anterior determinación se notificó al entonces Gobernador.

Por lo anterior, el llamado en garantía señaló que no le asistía responsabilidad, pues en ningún momento actuó con dolo o culpa grave, sino siempre atendiendo los lineamientos de la junta directiva y con el fin de evitar una crisis sanitaria en la ciudad de Villavicencio.

De igual forma, resaltó que en las decisiones de la empresa Bioagrícola del Llano no hubo ninguna injerencia del municipio, el que solo se limitó a prestar la colaboración necesaria para solventar la crisis, pues de por medio estaba en peligro la continuidad de un servicio público protegido por la Constitución.

II. LA SENTENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia del 10 de diciembre de 2002 (f. 418-432, c. ppal 2), el Tribunal Administrativo del Meta negó las pretensiones de la demanda.



Como argumentos de su decisión, el *a quo* expuso que se encontraban legitimados por pasiva el municipio de Villavicencio y la empresa Bioagrícola del Llano S. A E. S. P., no así el señor Edgar Ardila Barbosa, quien no se encontraba legitimado como llamado en garantía, debido a que no tenía la condición de agente estatal y por ende mucho menos la condición de servidor público, máxime si se considera que de conformidad con el artículo 41 de la Ley 142 de 1994 las personas que prestan sus servicios a las empresas de servicio público privadas o mixtas tienen la calidad de trabajadores particulares, y por ende, el señor Ardila Barbosa no tenía relación con el servicio y no era factible vincularlo como agente del Estado.

Así mismo, el tribunal de primera instancia señaló que si bien la entidad demandante adujo ser la propietaria y ejercer la posesión del predio Granja Campo Alegre, solo pudo probar ser la poseedora del inmueble en cuestión hecho por el cual se encontraba legitimada para accionar.

Por su parte, en cuanto a la responsabilidad de los demandados, señaló que si bien es cierto la actora adujo que el terreno del cual es poseedora fue destinado como depósito final de las basuras recolectadas en la ciudad de Villavicencio, lo que presuntamente causó perjuicios, lo cierto es que no demostró el daño en tanto no existe en el paginario prueba que demuestre los hechos aducidos, así por ejemplo, no se sabe cuánto es el valor del metro cuadrado de la granja Campo Alegre, tampoco el tiempo estimado en que tardarán en degradarse los materiales allí depositados.

El *a quo* concluyo que *“ante la ausencia del estudio técnico (...) no hay material demostrativo del que deba ocuparse la Sala para percibir y valorar los daños materiales reclamados, de ahí que deba negarse de manera absoluta por que nada se acreditó al respecto”*.

En cuanto a la solicitud de perjuicios morales, señaló que la forma en que fue redactada la demanda prestaba a confusión, pues no se tenía certeza si el perjuicio moral había sido solicitado a favor del entonces gobernador, o si por el contrario a favor del Departamento del Meta, en el primer caso, no era procedente el reconocimiento del perjuicio pues el gobernador como



persona natural no es demandante y, en el segundo caso, no hay prueba alguna que indique la causación del perjuicio.

III. SEGUNDA INSTANCIA

1. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada en primera instancia, el apoderado de del Departamento del Meta el 13 de enero de 2003 presentó (f. 437, c. ppal 2) y sustentó oportunamente recurso de apelación (f. 448-452, c. ppal 2) en el que solicitó la revocatoria de la sentencia impugnada con fundamento en los siguientes argumentos:

- 1.1 Se demostró con las pruebas recaudadas en el plenario, que el inmueble denominado Granja Campo Alegre del cual el Departamento del Meta es poseedor, fue ocupado irregularmente tanto por la empresa de servicios públicos Bioagrícola del Llano S. A. como por el municipio de Villavicencio quienes lo utilizaron como relleno sanitario, causando el deterioro del terreno.
- 1.2 Los accionados no devolvieron el bien libre de impurezas, y por ende, la administración departamental no puede hacer uso y goce del inmueble debido a que este se encuentra deteriorado por el depósito de basuras.
- 1.3 Se causó un daño moral, el que debe ser resarcido.
- 1.4 Contrario a lo señalado por el *a quo*, el daño está demostrado no así la cuantificación del mismo, por ende, si el tribunal requería establecer el monto de los perjuicios causados al demandante debió haber realizado la prueba pericial que oportunamente pidió la parte actora a fin de tener certeza de todos los hechos de la demanda y los perjuicios causados al departamento y, no haber negado las pretensiones.



1.5 Si bien la empresa de servicios públicos Bioagrícola del Llano S. A. es una entidad eminentemente de carácter privado, no por ello, debe dejarse de condenar, pues no es factible que esta se lucre indebidamente de los bienes públicos.

2. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA²

2.1. BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. E. S. P.

Señaló que como hecho público notorio, la ciudad de Villavicencio en el primer trimestre del año de 1996 afrontó un problema de salubridad que puso en riesgo a la totalidad de los habitantes de la región y, por ende, se demandó la intervención del Departamento del Meta, el que mediante ordenanza 20 de 1996 estableció que el parte del inmueble de su propiedad denominado Granja Campoalegre, sería entregado en arrendamiento a Bioagrícola S. A. y con un canon mensual de un millón de pesos., aspecto que así se hizo.

El inmueble arrendado no tenía otra destinación diferente que el depósito de basuras y por ende, no se puede hablar de un daño.

La accionada reiteró los argumentos y excepciones propuestas en la contestación de la demanda (f. 686-691, c. ppal 3).

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. PRESUPUESTOS PROCESALES

1.1 Jurisdicción, competencia y acción procedente

Comoquiera que dentro de la controversia se encuentran tres entidades públicas, el Departamento del Meta, el Municipio de Villavicencio y la

² La parte demandante, el municipio de Villavicencio y el agente del Ministerio Público, guardaron silencio durante esta etapa procesal.



Empresa de aseo de Villavicencio BIOGARÍCOLA DEL LLANO S. A. E.S.P.³ (artículos 82 y 149 del Código Contencioso Administrativo), el conocimiento de la misma corresponde a esta jurisdicción⁴, siendo esta Corporación la competente para conocer del presente asunto, toda vez que el numeral 1º del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988, le asigna el conocimiento en segunda instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por parte de los tribunales administrativos⁵, la que para el caso se restringe a aquellos puntos desfavorables al recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil.

³ En auto del 8 de febrero de 2007, Exp. 30.903 C. P Enrique Gil Botero, en relación a las empresas de servicios públicos domiciliarios se indicó que *“toda sociedad donde exista participación estatal y privada, sin importar el monto del capital con que se concurra, forma una sociedad de economía mixta, y por tanto esa entidad pertenece a la estructura del Estado”*. Para el caso de autos, obra en el plenario el certificado de existencia y representación legal de Bioagrícola del Llano S. A. del 13 diciembre de 1996 (f. 72-75, c. ppal 1) por medio de la cual se indica que las acciones de la sociedad están divididas en clase “A” y “B”, siendo las primeras las que corresponden a entidades de derecho público, tales como los municipios de Villavicencio y Restrepo.

⁴ Cabe decir que el Tribunal Administrativo del Meta en auto del 18 de julio de 2000 (f. 379-384, c. ppal 1) declaró la falta de jurisdicción desde el auto admisorio de la demanda, al considerar que era la justicia ordinaria la competente para conocer del proceso, toda vez, que comoquiera que el inciso primero del artículo 32 de la Ley 142 de 1994 estableció como regla general, que el régimen jurídico a las empresas de servicio público era el privado, era la justicia ordinaria la competente. El Tribunal remitió el proceso a la justicia ordinaria, correspondiéndole por reparto al Juzgado Cuarto Civil del Circuito del Meta quien en auto del 29 de septiembre de 2000 se declaró incompetente para conocer del proceso y planteó la colisión negativa de competencia(f. 386-388, c. ppal 1).

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en auto del 3 de mayo de 2001 dirimió el conflicto negativo de jurisdicción entre el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta y el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Villavicencio, y en auto del 3 de mayo de 2001 (f. 397-410, c. ppal 1) declaró que era el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, el competente para conocer del asunto de la referencia.

⁵ El numeral 10 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988, asignó el conocimiento en primera instancia a los tribunales administrativos de los asuntos de reparación directa y cumplimiento que se promuevan contra la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de los diferentes órdenes. En consecuencia, como los perjuicios materiales y morales se calcularon en \$781.052.000 (f. 55, c. ppal 1), siendo la mayor pretensión la suma de \$768.500.000 por perjuicios materiales, es claro que para 1996, cuando se presentó al demanda, la controversia superaba el valor exigido para que tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación, esto es superior a \$13.460.000



De otro lado, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo⁶ prescribe que la acción de reparación directa constituye la vía procesal conducente para buscar la responsabilidad extracontractual del Municipio de Villavicencio y la Empresa BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. E. S. P, como consecuencia de los hechos descritos en la demanda.

1.2. La legitimación en la causa

1.2.1 Demandante

La legitimación en la causa es la calidad que le permite a una persona que hace parte de una relación jurídica, formular demandas u oponerse a las pretensiones que en su contra se formulen. Tratándose de reclamos sobre bienes inmuebles, quien tiene el interés jurídico para demandar será aquel que acredite ser propietario, poseedor o tenedor del bien, y alegue una indemnización por los daños causados.

Ahora bien, la propiedad sobre bienes inmuebles se acredita demostrando el título y el modo de conformidad con lo dispuesto en la legislación nacional; siendo el primero alguna de las fuentes que constituyen las obligaciones⁷ y el segundo, cualquier forma de adquirir según lo dispuesto en el artículo 673 del Código Civil⁸.

⁶ “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”.

⁷ Código Civil. ART. 1494 – “Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya del hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia”.

⁸ “Art. 673.- Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción”



Esta Corporación por su parte, en varias oportunidades⁹ ha señalado que si llega a faltar alguno de estos dos elementos (título y modo) se entenderá que la propiedad no se encuentra acreditada.

En el caso de autos, el Departamento del Meta manifestó ser el propietario y poseedor del inmueble denominado Granja Campoalegre, ubicado en la vereda Aguas Claras Kilómetro 8 de la vía Catama a Villavicencio. Frente a la propiedad, no obra en el plenario ningún documento que sea suficiente para acreditar la titularidad del ente territorial sobre el inmueble señalado¹⁰; empero, la calidad de poseedor si se encuentra acreditada.

En efecto, el artículo 762 del Código Civil define a la posesión como la *“tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”*. Esta definición, contiene dos elementos como integrantes de la posesión: El *corpus*, esto es, el poder físico o material que tiene una persona sobre una cosa, y el *animus*, es decir, la voluntad de considerarse titular del derecho.

Para que una persona natural o jurídica sea tenida como poseedora, debe demostrar probatoriamente los dos elementos de la posesión haciendo uso de los medios consagrados en el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil¹¹ y, adicionalmente, de las presunciones legales susceptibles de ser desvirtuadas, que el Código Civil consagra¹².

⁹ Al respecto se puede consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 24 de octubre de 2013 Exp. No. 26535. M.P. Olga Melida Valle de de la Hoz, 19 de noviembre de 2012, Exp. No. 21417, M.P. Enrique Gil Botero y del 23 de abril del 2009, Exp. 17160 y del 20 de mayo de ese mismo año, Exp. 16.925.

¹⁰ La propiedad de un bien inmueble se acredita, entre otros, con la escritura pública de compraventa y con la inscripción de ésta en la oficina de instrumentos públicos del lugar del inmueble y, en el plenario, no obra ninguno de estos documentos.

¹¹ Norma aplicable para el caso de autos y que señala, que son medios de prueba los siguientes: la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios *“y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez”*.

¹² Artículos 762, 768, 769 y 780 del Código Civil.



En el sub júdice, el Departamento del Meta acreditó ser el poseedor del inmueble denominado Granja Campoalegre, entre otras pruebas, con:

1. Ordenanza No. 20 del 15 de febrero de 1996 (270-271, 273-274 c. ppal 1), por medio de la cual la Asamblea Departamental del Meta autorizó al Gobernador del ente territorial, a fin de que suscribiera un convenio con el municipio de Villavicencio sobre el terreno de la granja campo alegre, del que se dice es propietario.
2. Convenio interadministrativo No. 0099 de 1996 del 8 de marzo de 1996 (f. 5-7, c. ppal 1) por medio del cual el Gobernador del Meta autorizó al municipio de Villavicencio para que por intermedio de la empresa de servicios públicos utilizara una parte del terreno denominado Granja Campo Alegre, en calidad de arrendamiento, como depósito de basuras.
3. Oficio No. 126 del 24 de abril de 1996 (f. 17-18, c. ppal 1) por medio del cual el Gobernador del Meta solicitó al entonces gerente general del INCORA, la adjudicación del predio denominado Campo Alegre, alegando tener la posesión y explotación económica del inmueble “*durante cien años*”.
4. Certificación del 22 de julio de 1996 (f. 39, c. ppal 1) suscrita por la Coordinadora de Desarrollo Urbano y el Secretario de Planeación Municipal del Municipio de Villavicencio, por medio del cual se indica, entre otros aspectos que “*el predio denominado Granja Campo Alegre, de propiedad del departamento del Meta, ubicada en la vereda Aguas Claras, Km 8 de la vía a Catama, se encuentra dedicado a uso de servicio complementario municipal*”.
5. Certificación del 25 de julio de 1996 (f. 30, c. ppal 1) por medio de la cual la Subgerente Jurídica del hoy extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA señaló que para dicha fecha, se estaba estudiando la documentación presentada por el Gobernador del Meta, quien solicitó la titulación del terreno denominado Granja Campo Alegre con una extensión aproximada de 51 hectáreas.



6. Constancia del 1 de agosto de 1996 (f. 32, c. ppal 1) suscrito por el Director de la Regional Orinoquía encargado de las funciones de Director de la Seccional Meta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por el cual indicó *“Que revisados los documentos del catastro del municipio de Villavicencio se encuentra que aparece inscrito el predio denominado granja departamental como poseedor del mismo el Departamento del Meta”*.
7. Oficio del 3 de septiembre de 1998 (f. 136-137, c. ppal 1) suscrito por el Secretario General de la Contraloría del Meta, por medio del cual se indica, entre otros aspectos, que dicha entidad adelantó una investigación fiscal relacionada con el cumplimiento del convenio interadministrativo No. 133 del 7 de junio de 1993 relacionado a suelos de *“la Granja Campo Alegre de propiedad del Departamento del Meta”*.
8. Testimonio de Henry Camacho Parrado, ingeniero agrónomo perteneciente a la contraloría del Meta y quien frente a la pregunta sobre la propiedad y/o posesión de la Granja Campo Alegre, manifestó que *“desde pequeño como ciudadano de Villavicencio he sabido de la granja del Departamento conocida como lo dije anteriormente granja campo alegre y allí inclusive funciona un club de los mismo empleados del departamento y en algunas ocasiones en mi vida de estudiante realice algunas prácticas relacionadas con mi carrera la ingeniería agronómica”*. (f. 334-337, c. ppal 1).

De las anteriores pruebas se extrae que el Departamento del Meta tiene materialmente el poder físico de la extensión de terreno denominada Granja Campo Alegre y que en virtud de aquel, ha ejercido actos de señor y dueño sobre el terreno, tales como haberlo arrendado aduciendo la calidad de propietario.

Por lo anterior, el Departamento del Meta, en el asunto *sub examine*, al demostrar su condición de poseedor del inmueble denominado Granja Campo Alegre, acreditó, igualmente, su interés para ejercer el derecho a la



reparación de los presuntos perjuicios que los accionados le causaron y, por ende, se encuentra legitimado para accionar.

1.2.2 Demandadas

El Municipio de Villavicencio se encuentra legitimado en la causa por pasiva, toda vez se aduce ser la entidad con quien el Departamento del Meta celebró el convenio interadministrativo No. 0099 del 8 de marzo de 1996, del cual se dice que una vez finalizado, el municipio continuó ejerciendo labores en la granja campo alegre, lo que causó daños antijurídicos al departamento.

La sociedad BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. E. S. P se encuentra legitimada como demandada, ya que se trata de la entidad a quien el departamento acusa de haber ocupado los terrenos de la Granja Campo Alegre del cual es poseedor a fin de depositar en ellos las basuras del municipio de Villavicencio, sin ninguna autorización de por medio, hecho que causó daños antijurídicos a la accionante. La responsabilidad de las demandadas será analizada de fondo.

1.3. La caducidad

Como quiera que la utilización del inmueble como relleno sanitario finalizó el 18 de septiembre de 1996¹³, de conformidad con el acta de visita de inspección del 10 de septiembre de 1996 suscrita por representantes de la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, la Contraloría Municipal, la Personería Municipal, la Procuraduría, DASALUD y Bioagrícola del Llano (f. 314-316, c. ppal 1) y la demanda fue presentada el 7 de noviembre de 1996 (f. 68, c. ppal 1), fuerza concluir que la misma fue

¹³ Esta Corporación ha reiterado, en múltiples oportunidades que “*el termino de caducidad para el ejercicio de la acción de reparación directa no puede quedar suspendido permanentemente, razón por la cual el mismo debe calcularse desde que la obra ha finalizado o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior*” Sala Plena de Sección Tercera, auto de 9 de febrero de 2011, expediente 38271, M.P. Danilo Rojas Betancourth



presentada dentro del termino prescrito en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo sin la modificación del artículo 44 de la Ley 446 de 1998¹⁴.

2. CUESTIONES PRELIMINARES

3.1 En relación con los hechos de que trata el proceso, obran las pruebas aportadas por las partes y las allegadas por orden del *a quo*, sobre las que la Sala hace las siguientes precisiones:

3.1.1 Al expediente se aportaron algunos documentos en copia simple, los que podrán ser valorados por cuanto estuvieron a disposición de las partes y no fueron tachados de falsos. Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de unificación de jurisprudencia¹⁵, consideró que las copias simples tendrán mérito probatorio, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad procesal, en tanto se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no hubiere sido cuestionada a lo largo del proceso. Adujo la Sala, que una interpretación contraria implicaría afectar el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

3.2.2 Junto con la demanda fueron aportadas un conjunto de 21 fotografías (f. 44-51, c. ppal 1) que no pueden ser valoradas como medio probatorio, pues sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las cuales no es posible determinar su origen, lugar y época en fueron tomadas, además carecen de reconocimiento y ratificación y no pueden ser cotejadas con otros medios de prueba allegados al plenario.

¹⁴ “La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, M.P. Enrique Gil Botero.



3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si Bioagrícola del Llano S. A. E. S. P. y el municipio de Villavicencio ocuparon el inmueble del que es poseedor el Departamento del Meta, y si por ello, le causaron daños antijurídicos que deban ser indemnizados.

4. ANÁLISIS DE LA PRUEBA DEL DAÑO ANTIJURÍDICO CUANDO SE ALEGA LA OCUPACIÓN DE INMUEBLES

El Consejo de Estado en varias oportunidades ha señalado que cuando la parte actora alega una ocupación ya sea temporal o permanente de bienes inmuebles, debe demostrar no solo su ocurrencia, esto es, que una parte o la totalidad del bien que le pertenecía, fue ocupado por la administración o por particulares que actuaron autorizados por ella¹⁶; sino también, debe acreditar la lesión, esto es, el daño antijurídico sobre un derecho real o personal. Así, por ejemplo, en sentencia del 10 de agosto de 2005, esta Corporación señaló que:

“...el daño antijurídico, que consiste en la lesión al derecho subjetivo, real o personal, de que es titular el demandante. Están comprendidos, por tanto, no sólo los perjuicios derivados de la afectación del derecho de propiedad, sino también los perjuicios provenientes de la ocupación jurídica del inmueble, por la limitación al ejercicio de las facultades propias de los derechos reales y del menoscabo del derecho de posesión que se ejerce respecto del predio ocupado”¹⁷.

Por tanto, además de acreditarse el derecho que el demandante ostenta e invoca sobre el inmueble presuntamente ocupado, debe demostrarse dicha ocupación, la que requiere de la prueba de cuatro elementos: “un elemento material, que hace relación a que se identifique plenamente el inmueble objeto de la ocupación; 2. un elemento temporal, que indica que debe

¹⁶ Al respecto puede consultarse la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera del 28 de junio de 1994, Exp. 6806.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2005, exp. 15338.



demostrarse al juez, sin ambages, el lapso en que ocurrió la ocupación; 3. un elemento subjetivo, que implica identificar los sujetos que realizaron materialmente la ocupación; 4. Finalmente, debe demostrarse un elemento objetivo, es decir, que se ilustre cuáles fueron los actos concretos de ocupación que el demandado ejecutó dentro del bien”¹⁸.

A efectos de revisar los anteriores elementos, de las pruebas arrimadas al plenario, se tiene por demostrado los siguientes hechos:

1. Para el año de 1996, el Departamento del Meta era el poseedor de un lote de terreno denominado Granja Campo Alegre, ubicado en la vereda aguas claras, el cual tenía una extensión de aproximadamente cincuenta y un hectáreas (*certificación del 25 de julio de 1996 suscrita por la Subgerente Jurídica del INCORA, en la que se habla de la extensión del terreno f. 30, c. ppal 1*).
2. Desde el año de 1992, parte del terreno de la Granja Campo Alegre era utilizada como relleno sanitario y allí se depositaban las basuras que recolectaba en el municipio de Villavicencio la anterior Empresas Públicas de dicho ente territorial; tal y como se evidencia entre otros, con los siguientes documentos:
 - Resolución No. 003885 del 23 de diciembre de 1996 (f. 290-307, c. ppal 1) por medio de la cual el Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo impuso una sanción a Bioagrícola del Llano S. A. y en la que en sus apartes se mencionó que: *“La ingeniera Juana Murillo manifestó que era importante dejar prueba de la fecha en que tuvo inicio el relleno de la Granja Campo Alegre mediante ordenanza 021 de 1992 en el que se autoriza al Gobernador del Meta a utilizar de la Granja Campo Alegre como relleno sanitario...”*
 - Informe del 16 de julio de 1996 (f. 34-38, c. ppal 1) suscrito por el Jefe de la División de Ecología y Medio Ambiente de la contraloría municipal, y en el que se hace referencia, entre otros, al trabajo realizado en el relleno por las Empresas Públicas de Villavicencio.

,

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 25 de abril de 2012, Exp. 21687. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



3. El 1 de enero de 1996, la recolección de las basuras en el municipio de Villavicencio fue asumida por la sociedad BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. E. S. P. (oficio No. 095/1988 suscrito por la Secretaría General de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio f. 217-218, c. ppal 1).
4. El 15 de febrero de 1996, la asamblea departamental del Meta mediante ordenanza No. 20 autorizó al Gobernador para que suscribiera un convenio con el municipio de Villavicencio, a fin de que se arrendara parte del terreno de la Granja Campo Alegre y se siguieran depositando en el mismo, las basuras del entre territorial previo concepto de viabilidad de la autoridad competente. Se indicó en la ordenanza (f. 270-271, 273-274, c. ppal 1):

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL META

En uso de sus atribuciones legales

ORDENA

*ARTÍCULO 1. Autorizar al gobernador del Departamento del Meta, por el término de 15 días calendario, contados a partir de la sanción de ésta ordenanza; suscriba convenio con el municipio de Villavicencio, para que por un lapso máximo de 90 días calendario improrrogables, a partir de la fecha de suscripción del convenio, **se sigan depositando las basuras del municipio de Villavicencio, en el terreno que actualmente se utiliza en la granja campo alegre del departamento**, de conformidad con los procedimientos ambientales establecidos por autoridad competente.*

PARAGRAFDO 1. Para dar cumplimiento al objetivo del convenio, el municipio de Villavicencio, se sujetará a lo establecido en la Ley 142 de 1994, a través de la empresa de servicios públicos, que se encuentre prestando dicho servicio en la actualidad BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S.A, la cual deberá cumplir con los requisitos legales reglamentarios para la ejecución de dicho objeto.

*PARAGRAFO 2. Para la suscripción del convenio, que por esta ordenanza se autoriza, **deberá obtenerse previamente concepto de viabilidad de la autoridad ambiental competente**, sobre la autorización del terreno de la granja campo alegre, de conformidad con la ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*

PARAGRAFO 3. El Departamento del Meta, recibirá por dicho servicio del municipio de Villavicencio, la recuperación y adecuación del predio utilizado para la disposición final de basuras; objeto del convenio que por ésta ordenanza se autorice. Se requiere la ejecución del plan de manejo



y la mitigación del impacto ambiental, determinado por autoridad competente, por parte del municipio y BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S.A (...)

Artículo 3. Cumplido el término del plazo de ejecución del convenio, deberá de manera inmediata suspenderse dicha actividad.

Parágrafo. El incumplimiento del plan de manejo y mitigación del impacto ambiental, determinado por CORPORINOQUIA y/o el interventor del convenio, será causal de terminación unilateral del mismo, por parte del Departamento. – Negrillas fuera de texto-

5. Corporinoquía mediante resolución No. 0085 del 26 de febrero de 1996, estableció las obligaciones y términos para continuar utilizando la Granja Campo Alegre como sitio de disposición final de basuras para el municipio de Villavicencio por un período adicional de solo tres meses, teniendo en cuenta que la disponibilidad del espacio se encontraba en su etapa final de vida útil. En dicha resolución, la entidad dio el visto bueno a seguir utilizando la granja como relleno sanitario siguiendo un plan de preparación, y advirtió que el relleno no podía extenderse a una distancia cercana a las fuentes hídricas superficiales, ni mucho menos a la casa del menor infractor del I.C.B. F (*oficio del 20 de marzo de 1996 suscrito por el Director General de Corporinoquia f. 42 y 43, c. ppal 1*).
6. En cumplimiento a lo señalado en la ordenanza departamental No. 20, el 8 de marzo de 1996 se suscribió el convenio interadministrativo No. 0099 de 1996 (f. 5-7, c. ppal 1) entre los representantes del Departamento del Meta y el Municipio de Villavicencio, por medio del cual se autorizó a este último para que depositara en la granja campo alegre por intermedio de la empresa Bioagrícola del Llano S. A. y en calidad de arrendamiento, las basuras que fueran recolectadas previo concepto de viabilidad de la autoridad competente; de igual forma, se indicó que el término del convenio era de noventa días calendarios improrrogables a partir del perfeccionamiento del mismo y, antes de proceder a la disposición final de las basuras, tanto el municipio como Bioagrícola del Llano S. A. debían cumplir con el plan de preparación ordenado por Corporinoquia. Así mismo, se estipuló que por la disposición de las basuras, Bioagrícola del Llano S. A. cancelaría al departamento un canon de arrendamiento por valor de un millón de pesos mensual.



7. En oficio No. 195 del 15 de julio de 1996 (f. 15-16, c. ppal 1), el Gobernador del Meta solicitó al alcalde de la ciudad de Villavicencio se dejará de depositar las basuras en el terreno de la Granja Campo Alegre, toda vez que el plazo del convenio había finalizado el día 8 de junio de 1996¹⁹. Lo anterior, fue reiterado en oficio del 5 de agosto de 1996 (f. 25-26, c. ppal 1).

8. El Gerente de Bioagrícola del Llano S. A. en oficio No. CB73596 del 23 de julio de 1996 (f. 33, c. ppal 1) le indicó al Gobernador del Meta que a fin de evitar una emergencia sanitaria, la empresa haciendo uso de los instrumentos que contemplan los artículos 33 y 57 de la Ley 142 de 1994 continuó depositando temporalmente las basuras en la granja campo alegre. De igual forma, le solicitó al Departamento del Meta se sirviera enajenar entre 10 y 20 hectáreas de la Granja Campo Alegre, a fin de continuar con las actividades de Bioagrícola, así:

Como es de su conocimiento, la ciudad de Villavicencio se vio abocada a una emergencia sanitaria como consecuencia de la imposibilidad jurídica de disponer en un sector de la granja campoalegre los residuos sólidos que se recolectan en la ciudad. Ante tal difícil y grave situación nos vimos precisados a acudir a los instrumentos extraordinarios y especiales previstos en la Ley 142/94 especialmente sus artículos 33 y 57 a fin de evitar una prolongada interrupción en el servicio público, y solicitamos de la autoridad ambiental correspondiente la expedición del acto administrativo que nos permitiera efectuar la disposición final de las basuras en un terreno contiguo al utilizado inicialmente.

Con este proceder no pretendemos desconocer los derechos que ostenta el Departamento del Meta sobre tales terrenos, ni ignorar los

¹⁹ En la cláusula tercera del convenio interadministrativo No. 099 de 1996 del 8 de marzo de 1996 (f. 5-7, c. ppal 1) se estipuló que “el término del presente convenio será de noventa (90) días calendarios improrrogables a partir del perfeccionamiento del mismo”.

Esta Corporación en varias oportunidades ha señalado que los contratos estatales, bajo el amparo de la Ley 80 de 1993, se perfeccionan con el acuerdo de voluntades, elevado a escrito; aspecto que también es aplicable a los convenios interadministrativos. Por ende, comoquiera que el convenio interadministrativo se perfeccionó el 8 de marzo de 1996 (momento en el cual las partes lo suscribieron) el plazo de finalización del mismo fue el 8 de junio de 1996.

Sobre el perfeccionamiento de los contratos estatales se puede consultar Consejo de Estado, sección tercera, subsección C, sentencia del 12 de agosto de 2014, M.P. Enrique Gil Botero, Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, Exp. No. 17860. M.P. (e) Mauricio Fajardo Gómez.



trámites que ordinariamente deben cumplirse ante su despacho y ante la Asamblea Departamental para usar el inmueble como relleno sanitario; sino, sortear transitoriamente la emergencia. Estamos convencidos, por la ayuda que nos ha ofrecido y el interés mostrado para la solución definitiva de este problema, que encontrará razonable y legítima nuestra decisión.

Como hemos dicho esta solución es temporal, y por ello decidimos proponerle, que el Departamento del Meta nos enajene entre 10 y 20 hectáreas de la Granja Campo Alegre a fin de establecer allí nuestras actividades.

Esperanzados en que su invaluable ayuda nos permitirá finalmente contar con los terrenos necesarios para desarrollar plenamente nuestro objeto social, nos suscribimos.

9. En oficio No. 216 del 25 de julio de 1996 (f. 28-29, c. ppal 1), el Gobernador del Meta le informó al Gerente de Bioagrícola del Llano S.A, que toda vez que en sentencia de tutela del 16 de julio de 1996 se había dado la orden de dejar de depositar desechos sólidos en el terreno de la granja Campo Alegre, Bioagrícola del Llano S. A debía dar cumplimiento al fallo de tutela.
10. Mediante oficio del 9 de agosto de 1996 (f. 24, c. ppal 1) el Jefe de la División de Coordinación de Granjas le informó al secretario de agricultura del Departamento que *“la firma BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S.A se tomó parte de los terrenos de la asociación Caballistas del Llano S. A.”*
11. El relleno sanitario de la granja campoalegre dejó de utilizarse por Bioagrícola del Llano el 18 de septiembre de 1996, tal y como quedó consignado en el acta del 10 de diciembre de 1996 visible en folios 314 a 316 c. ppal 1.
12. Una vez dejó de utilizarse el relleno sanitario, Bioagrícola del Llano S. A. inició las labores de clausura y post clausura, sin embargo, como quiera que para el 10 de diciembre de 1996 no estaba llevando a cabo un tratamiento adecuado a la clausura del relleno, la Superintendencia Delegada para el Acueducto, Alcantarillado y Aseo, mediante resolución No. 0003885 del 23 de diciembre de 1996 (f. 290-307, c. ppal 1)



modificada por la resolución No. 000770 del 27 de febrero de 1997 (f. 287-289, c. ppal 1) le impuso una sanción de cincuenta salarios mínimos por dicho cargo, entre otros tres.

Ahora bien, en la demanda, el Departamento del Meta fue claro en señalar que la acción se encaminaba a declarar patrimonialmente responsable a los accionados, por i) seguir ocupando el terreno que servía como relleno sanitario y continuar utilizándolo para tal fin una vez finalizó el convenio interadministrativo No. 099 del 8 de marzo de 1996 y ii) ocupar los lotes denominados “PB y Caballanos” como relleno sanitario²⁰.

En cuanto al primer aspecto, esto es, que una vez finalizó el convenio interadministrativo No. 0099 se continuaron depositando en el relleno las basuras recolectadas del municipio de Villavicencio, la Sala encuentra que en efecto, ello ocurrió.

Ciertamente, como fue señalado en los hechos probados, la empresa Bioagrícola del Llano S. A. en oficio No. CB73596 del 23 de julio de 1996 (f. 33, c. ppal 1) le indicó al entonces gobernador del departamento del Meta que la entidad continuó depositando temporalmente las basuras en el terreno del departamento utilizado como relleno, a efectos de prevenir una emergencia sanitaria y que por ello, en ningún momento desconocía los derechos del ente territorial sobre el lugar.

Las labores de Bioagrícola del Llano S. A. sobre el terreno que era utilizado como relleno, se extendieron hasta el 10 de diciembre de 1996, tal y como quedó consignado en el acta de dicha fecha suscrita por representantes de la superintendencia delegada para acueducto, alcantarillado y aseo, la contraloría municipal, la personería municipal, la procuraduría, el Departamento de Salud del Meta DASALUD y Bioagrícola del Llano S. A. y en el que se consignó (f. 314-316, c. ppal 1):

²⁰ Pretensión primera de la demanda transcrita en folios 1 y 2 de este proveído.



Se visitó este relleno que dejó de utilizarse el 18 de septiembre de 1996 y se observó que a pesar de estar cubierto y con pasto sembrado en casi su totalidad, existen brotes de escape de lixiviados en la superficie.

Así las cosas, se tiene que Bioagrícola del Llano S. A. una vez finalizó el convenio interadministrativo No. 0099 de 1996, continuó depositando basuras en la parte de la granja campo alegre utilizada como relleno sanitario desde el 9 de junio de 1996 hasta el 18 de septiembre de 1996, momento en el cual inició las labores de clausura y post clausura.

Quiere decir lo anterior, que por un espacio de tres meses y nueve días, Bioagrícola del Llano S. A. depositó basuras en un lugar que previamente y durante casi cuatro años era utilizado como relleno sanitario.

El Departamento del Meta si bien señaló que se debía declarar administrativamente responsable a los demandados por la ocupación de tres meses del terreno del relleno, en ningún aparte de las pretensiones especificó qué tipo de daño le causó dicha ocupación, ni mucho menos probó el daño.

En efecto, una revisión a las pretensiones de la demanda da cuenta que el Departamento señaló que debía declararse patrimonialmente a los accionados por la ocupación, pero no especificó que perjuicios patrimoniales y no patrimoniales le fueron causados con dicha ocupación.

Al revisar las pretensiones de la demanda, se observa que en el caso de los perjuicios materiales, la entidad actora solo señaló que los daños se ocasionaron a los lotes que identificó como Pb y Caballanos y que según señaló, no eran parte del relleno sanitario.

La actora, en las pretensiones en ningún momento solicitó alguna indemnización por concepto de perjuicios materiales por la ocupación en el terreno en donde funcionaba previamente el relleno sanitario.

Por su parte, en cuanto a los perjuicios morales, como bien lo señaló el *a quo*, la redacción de la pretensión es confusa, pues no se sabe si el perjuicio lo está solicitando a favor del señor Alfonso Ortiz Bautista, caso en el cual, aquel no es demandante y por ende no se puede entrar a valorar el



mismo, o si lo está solicitando a favor del Departamento del Meta, caso en el cual el daño moral no está probado.

Respecto del perjuicio moral causado a personas jurídicas, esta Corporación ha sostenido que ello es posible siempre que se encuentra plenamente demostrado²¹.

En tal sentido, ha precisado:

(...) resulta claro que las personas jurídicas no sufren perjuicios morales subjetivos (pretium doloris), porque no pueden experimentar dolor o sufrimiento y menos aún por agresiones a bienes jurídicos extrapatrimoniales que parten de esa subjetividad del individuo físico (la vida, la integridad corporal, o la honestidad, entre otros); sin embargo, a ellas se les reconoce una subjetividad jurídica, gozan de atributos propios de la personalidad y, por ende, son titulares de derechos que pueden considerarse en sentido objetivo como morales y de carácter extrapatrimonial (reputación, el buen nombre, la probidad), los cuales si en alguna manera se les menoscaba, corresponde indemnizar, en cuanto resulten demostrados en el respectivo proceso (se subraya)”.

Sin embargo, en el proceso se echa de menos una prueba encaminada a demostrar esta clase de perjuicios.

De otro lado, en cuanto a la presunta ocupación de los lotes identificados como PB y Caballanos, la Sala encuentra que el Departamento no demostró la posesión sobre dichos lotes.

Ciertamente, como bien fue señalado a lo largo de este proveído, el ente territorial acreditó ser el poseedor de una extensión de terreno denominada Granja campo alegre de la cual los documentos señalan tiene una extensión aproximada de 51 hectáreas, empero, en ninguno de los mismos se identifica a los lotes PB y Caballanos como pertenecientes a la granja²².

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, exp. 17.031, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En igual sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de junio de 2011, exp. 16.703, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²² En la ordenanza No. 20 del 15 de febrero de 1996 (f. 270-271, f. 273-274, c. ppal 1) solo se indica que se faculta al gobernador para arrendar una parte de la granja campo alegre, sin mayores datos; aspecto que se repite en el convenio interadministrativo No. 0999 de 1996 (f. 5-7, c. ppal 1), oficio del 20 de marzo de 1996 (f. 42 y 43, c. ppal 1), oficio del 21 de junio de 1996 (f. 246, c. ppal 1), acta del 10 de diciembre de 1996 (f. 314-316, c. ppal 1).



En el oficio No. 126 del 24 de abril de 2006, el Gobernador del Departamento del Meta identifica los linderos de la Granja así (f. 17-18, c. ppal 1):

Los colindantes del predio con relación a los puntos cardinales son los siguientes: por el norte con la propiedad de Humberto Morales Vela y Ernesto Henao, por el oriente con los terrenos de la hacienda catama. Por el sur con los terrenos de la hacienda catama y la hacienda los viveros de propiedad de semillano y por el occidente con la hacienda los viveros de propiedad de semillanos.

Por su parte, en la certificación del 22 de julio de 1996 (f. 39, c. ppal 1) expedida por la Coordinadora de Desarrollo Urbano y el Secretario de Planeación Municipal de Villavicencio, aportada por la actora, se indica que el predio denominado granja campo alegre se encuentra dividida en una parte *“para uso de relleno sanitario y depósito de basuras, otra parte del predio, es parte del Club de Empleados Oficiales y otra parte con la Construcción de la casa del menor infractor y contraventor”*.

Los testigos Henry Camacho Parrado (f. 334-337, c. ppal 1) y Edgar Cortez López, de igual forma se refirieron a la granja campo agrícola del Departamento del Meta, empero, ninguno de ellos refirió que en la misma hicieran parte los lotes PB y Caballanos.

Ahora bien, junto con la demanda la parte actora aportó unos planos (f. 8 y 9 c. ppal 1) en los cuales asegura se ve la extensión de la granja campo alegre, planos que no son prueba suficiente para identificar la extensión total de la misma, ni mucho menos para identificar a los lotes PB y Caballanos como parte de la granja campo alegre, pues como fue señalado, no hay pruebas que los identifiquen como parte de la granja.

Pese a lo anterior, aún en gracia de discusión se tuviera a los referidos lotes como parte de la granja campo alegre y por ende, al departamento como poseedor de los mismos, no se encuentra acreditado en el plenario que Bioagrícola del Llano S. A. E. S. P ocupó dichos terrenos.



Ciertamente, como fue señalado anteriormente la empresa de servicios públicos domiciliarios se mantuvo durante un periodo de tres meses en el lugar donde operaba el relleno sanitario, el que de por sí, en el plenario no se identificó su extensión total.

El Departamento del Meta alega que Bioagrícola del Llano extendió el relleno más allá de lo que correspondía y ocupó lotes que no habían sido utilizados como relleno, aspecto este que conllevó a que perdieran su valor económico, pues no pueden ser utilizados para labores agrícolas.

Sobre el particular, debe indicarse en primer lugar que en el expediente no se tiene establecido la franja de terreno que se utilizó como relleno sanitario durante los años de 1992 a 1996; sin determinarse que parte del terreno había sido utilizada como relleno sanitario con la aceptación de la parte actora quien arrendó el terreno para dicho fin, solo se sabe que luego de finalizado el convenio interadministrativo, Bioagrícola del Llano S. A. continuó en el lugar por un espacio cercano a los tres meses, empero, no se tiene certeza si además de seguir vertiendo basuras en el lugar que ya era utilizado como relleno, utilizó otros lugares y extendió el relleno más allá del límite inicial, en otras palabras, no se tiene ninguna prueba que indique que Bioagrícola del Llano S. A. ocupó algún lote diferente al que se encontraba el relleno.

Sobre esto último, vale resaltar que si bien el oficio del 9 de agosto de 1996 (f. 23, c. ppal 1) suscrito por el Jefe de la División de Granjas indica que en dicho día se observó que BIOAGRÍCOLA DEL LLANO S. A. E. S. P había tomado parte de los terrenos de la asociación de caballistas del Llano, no se tiene conocimiento que: 1) que el terreno pertenezca a la demandante, 2) no se tiene el lugar de la ubicación de dicho terreno, 2) no se tiene conocimiento de si en efecto dicho terreno fue ocupado, desde cuándo, ni por cuanto tiempo.

El tribunal de primera instancia, ante la falta de pruebas que llevaron a un conocimiento de los hechos negó las pretensiones de la demanda y resaltó que la partes habían sido “*negligentes y desinteresadas en la evacuación de las pruebas*”



(f. 431, c. ppal 1), en especial, al no haber podido practicar un dictamen pericial que determinara el daño causado²³.

La parte actora en escrito presentado antes de la admisión del recurso de apelación (f. 453, c. ppal 1), solicitó se practicara el respectivo dictamen pericial, aduciendo que la prueba había sido decretada en primera instancia pero no se había practicado por causas ajenas a la entidad accionante. Esta Corporación en auto del 25 de septiembre de 2003 (f. 459-460, c. ppal 1) accedió a la solicitud de la parte actora y ordenó que el dictamen pericial fuera realizado.

Luego de posesionado el perito, en auto del 9 de junio de 2005 (f. 633-635, c. ppal 1) se ordenó a la parte actora se cancelaran los respectivos gastos periciales, dentro del término de diez días so pena de entender que desistía de la prueba.

El 13 de enero de 2006 – seis meses después de haberse ordenado el pago de los gastos periciales- y dado que el Departamento del Meta no había actuado conforme a lo ordenado, mediante auto de dicha fecha, se consideró que aquel desistió de la prueba con fundamento el numeral sexto del artículo 236 del Código de Procedimiento Civil (f. 671-672, c. ppal 1), por tanto, en firme el anterior proveído y corrido el traslado para alegar, el proceso finalmente ingresó para fallo de segunda instancia.

El artículo 177 del Código de Procedimiento Civil establece que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, para el caso de autos, correspondía a la parte actora probar que era poseedora de los lotes PB y Caballanos junto la extensión de los mismos y lugar de ubicación (elemento material) así como demostrar que parte de estos

²³ El dictamen pericial tenía como fin determinar, entre otros, la ubicación y distancia del relleno sanitario, la verificación del estado actual del terreno del relleno así como lo de los terrenos aledaños, el uso que se le daba a los terrenos aledaños al relleno, si por la utilización del relleno se desmejoró el precio comercial del inmueble y la proporción del mismo, el valor del metro cuadrado de la granja y el diseño del relleno, el valor del terreno que fue objeto de ocupación, el valor que hubiere producido el bien en condiciones de explotación normal, el valor requerido para el terreno sea fértil nuevamente.



fueron ocupados por las accionadas, la fecha en que esta inició y el momento en que la misma terminó (elemento temporal)²⁴.

La Sala resalta que la parte interesada no prestó la colaboración necesaria para que se llevara a cabo el dictamen pericial, medio probatorio que le hubiese permitido a la Corporación constatar los hechos alegados, es decir, la verificación de cada uno de los elementos que integran la ocupación: el material, el temporal, el subjetivo y el objetivo.

Si bien no se trata de exigir, a manera de tarifa legal, de manera ineluctable el dictamen pericial al que renunció tácitamente la parte accionante, dicho medio probatorio hubiese traído al proceso la prueba de lo señalado en la demanda.

En este orden de ideas, la Sala confirmará por las razones anotadas la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, por la ausencia de prueba de los elementos necesarios para que se declare la responsabilidad de las accionadas por ocupación temporal o permanente del inmueble.

5. COSTAS PROCESALES

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de los intervinientes dentro del presente trámite, razón por la cual no se condenará en costas.

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

²⁴ El elemento temporal no está acreditado, debido a que no se sabe las fechas en que supuestamente Bioagrícola del Llano ocupó los lotes PB y Caballanos.



FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 10 de diciembre de 2002 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Presidente de Subsección

DANILO ROJAS BETANCOURTH

RAMIRO PAZOS GUERRERO