



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas

Sincelejo, catorce (14) de diciembre de mil diecisiete (2017)

MEDIO DE CONTROL: REPARACION DIRECTA.

PROCESO: 70-000-33-33-002-2014-00246-01

DEMANDANTE: JOSÉ LUIS PINEDA SIERRA.

DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE SUCRE

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto proferido el 18 de agosto de 2017, en audiencia inicial, por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, en que se declaró no probada la excepción de caducidad de del medio de control.

1. ANTECEDENTES

El señor JOSÉ LUIS PINEDA SIERRA, formuló demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra del DEPARTAMENTO SUCRE, solicitando la indemnización del daño generado por la ocupación permanente y parcial de un inmueble de su propiedad, denominado "Villa Lore", identificado con el número de matrícula inmobiliaria 347-24475 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincé, predio ubicado en el municipio de Galeras Sucre.

Como sustento de sus pretensiones, el actor adujo que el predio de su propiedad, se vio afectado por la ocupación permanente como consecuencia de la ejecución del contrato de obra pública No. 70-011-06-09, celebrado por el Departamento de Sucre y que tuvo por objeto la Construcción Salida de la Subestación Galeras y Construcción de la Línea a 34,5 kv Galeras – San

Benito Abad, en el departamento de Sucre. Ocupación que se dio, según su afirmación, desde el mes de octubre de 2012.

Como consecuencia de lo anterior, la parte demandante pretende el reconocimiento y pago de los perjuicios materiales generados por la ocupación del inmueble mencionado y la afectación de la propiedad impuesta por el Departamento de Sucre.

La demanda fue presentada el 29 de octubre de 2014 (folio 49) y se admitió mediante auto del 30 de julio de 2015 (folio 59).

Posteriormente, en auto dictado en el trámite de la audiencia inicial, la cual inició el 12 de julio de 2017 y se continuó el 18 de agosto de 2017 (folios 141-144 y 183-187), en etapa de resolución de excepciones, declaró no probada la caducidad del medio de control.

1.1. DE LA PROVIDENCIA APELADA¹.

En audiencia inicial el a quo, declaró no probada la caducidad del medio de control, considerando que, la misma no se configuró por cuanto la finalización de la obra pública es concomitante con la fecha en que el demandante tiene conocimiento del hecho de la ocupación, contrato que conforme el acta final se suscribió el 13 de noviembre de 2012, por lo que desde la finalización de la obra, previo suspensión del término de caducidad acorde con la Ley 640 de 2001, habían transcurrido el término de 1 año 8 meses y 19 días, dentro de los 2 años que señala el artículo 164 numeral 2 literal i de la Ley 1437 de 2011, para interponer el medio de control de reparación directa.

Amparada en decisiones del H. Consejo de Estado indicó que el término de caducidad, en el presente asunto, debe tomarse, desde la finalización de la obra pública, el cual finalizó, conforme el acta de recibo final de la obra, el 13 de noviembre de 2012, por tanto, el inicio del conteo de la caducidad se da el 14 de noviembre de 2012 y como quiera que la demanda se presentó el 29 de octubre de 2014, la demanda fue presentada en término.

Explicó la Juez, que no era posible tomar como punto de partida de la caducidad desde la fecha en que terminaron las obras en la propiedad del actor, la cual se informa en el Oficio 811.003/SI del 16 de agosto de 2017,

¹ Minuto 34:00 a minuto 35: 00 CD ROM AUDIENCIA INICIAL.

por parte de interventor de la obra, por cuanto, aun cuando finaliza la obra hay que hacer revisiones de todo lo que se entrega para hacer las reubicaciones del caso, por lo que no se puede tener en consideración la caducidad desde que se terminaron de instalar los postes en el inmueble del actor, sino desde que finalizó toda la obra, debido a situaciones que se presentaron como fue el acta de suspensión y reinicio de la obra pública.

1.2. DEL RECURSO DE APELACIÓN².

Contra la providencia que no declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, el Departamento de Sucre – parte demandada, interpuso en la misma diligencia, recurso de apelación, solicitando se revoque el auto impugnado y se declare probada la excepción de caducidad.

Pare el efecto, la parte pasiva estimó que el conteo de la caducidad debe tomarse desde la fecha en que finalizaron los trabajos en el predio de la parte demandante y no desde la finalización de la obra pública, porque desde esa fecha anterior los hermanos Lastres, propietarios anteriores del inmueble, tenían conocimiento del daño, conforme lo certifica el interventor de la obra, en su informe ejecutivo, en el cual se da a constar que ello ocurrió en agosto de 2011.

13. TRÁMITE DEL RECURSO:

Escuchados los argumentos de la parte demandada, la Juez de Primera Instancia, corrió traslado del recurso de la parte demandante, quien en su intervención solicita se niegue el recurso de apelación³, por cuanto existe reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado en su Sala Plena de la Sección Tercera, ha indicado que para contabilizar la caducidad se debe tener en cuenta la terminación de la obra pública.

A su turno, el Delegado del Ministerio Público ante el Juzgado Administrativo, solicita sea confirmada la decisión del Juzgado porque no se ha configurado la caducidad del medio de control, fundamentado en que la misma para el caso de ocupaciones permanentes, la misma tiene inició desde la finalización de la obra pública.

² Minuto 35:06 a Minuto 4:00 a 36:43 CD-ROM (Audiencia Inicial).

³ Minuto 37:08.

Cumplida la ritualidad anterior, el Despacho concedió el recurso de apelación en efecto suspensivo⁴

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

2.1. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para conocer la apelación interpuesta, en segunda instancia, tal como lo consagra el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011. De igual manera, se advierte que el auto impugnado es susceptible de recurso de apelación, al tenor del inciso final del numeral 6 del artículo 180 ibídem.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Acorde con los argumentos de la providencia dictada por el A quo y los reparos formulados por el apelante (P. Demandada), dirigidos directa y exclusivamente a controvertir la no declaratoria de caducidad⁵, corresponde en esta instancia establecer, *si en el presente asunto, efectivamente se ha configurado la caducidad del medio de control de reparación directa por ocupación permanente?*

2.3. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.

La caducidad, entendida como un plazo objetivo para el ejercicio oportuno del derecho de acción, se encuentra regulada en las normas procedimentales como una carga procesal, es decir, como un imperativo que emana de las disposiciones adjetivas con ocasión del proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente, y cuya no ejecución acarrea consecuencias jurídicas desfavorables para el renuente⁶.

⁴ Minuto 42:00

⁵ Partiendo del artículo 320 del C.G.P. la competencia del *Ad-quem* viene claramente delimitada por los reparos concretos y de fondo que formule la parte recurrente en contra la decisión recurrida, señalándose asimismo, que el superior no tiene libertad de suponer otros motivos que a su juicio debieron ser invocados en contra de la decisión⁵, porque debe existir identidad material y jurídica entre los aspectos de fondo decididos y la argumentación traída en la sustentación de la apelación, al igual que entre las motivaciones consignadas por el *A-quo* y las razones de inconformidad.

⁶ Para mayor ilustración ver: DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis 2000, p. 460.

Por lo anterior, entiende la Sala, la caducidad como el plazo perentorio para comenzar el proceso y ejercer los diferentes medios de control, cuyo incumplimiento permite que se presuma la falta de interés del demandante en el impulso del mismo, y su vencimiento hace que sea imposible intentar su inicio⁷.

La jurisprudencia ha señalado que, *"el presupuesto procesal de caducidad es entendido como aquel "fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales"*⁸. Entendida como el plazo objetivo para incoar oportunamente las acciones judiciales, opera cuando el término concedido para ejercitar la acción ha vencido, independientemente de consideraciones que no sean el sólo transcurso del tiempo; óptica desde la cual, se comprende que este término no puede ser materia de convención ni de renuncia, dado que es improrrogable, razón por la cual, la facultad de acudir al aparato jurisdiccional, comienza a contarse con el inicio del plazo prefijado en la ley, de tal forma que, nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero fenece indefectiblemente y se agota íntegramente al terminar el lapso establecido.

De suerte entonces, que quien opte por no ejercitar su pretensión en tiempo, perderá la oportunidad para que su conflicto sea ventilado judicialmente, atribuyéndose al Operador Judicial, en aplicación de lo señalado en el numeral 2 del artículo 169 de la ley 1437 de 2011, a rechazarla de plano, cuando advierta en la revisión y control inicial de la demanda la configuración del supuesto temporal establecido por el legislador para el efecto. Asimismo, el artículo 181 ibídem, faculta al Juez Administrativo para que controle el

⁷ El Consejo de Estado ha señalado, entre otras que "la caducidad es un modo de limitar el ejercicio del derecho de acción con ocasión del transcurso del tiempo y tiene como finalidad la consolidación de situaciones jurídicas de manera que se tenga certeza de sus consecuencias" Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación No. **05001-23**-31-000-2012-00752-01 del 21 de febrero de 2013

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C.P Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez

ejercicio oportuno del medio de control en desarrollo de la audiencia inicial, pudiendo declarar aun de manera oficiosa la caducidad en caso que la encuentre configurada, debiéndose agregar que en caso de duda frente a la aplicación de la caducidad deberá preferirse por la continuidad del proceso en privilegio del acceso a la administración de justicia y acopiar el material probatorio que despeje la duda y conduzca a la certeza de su configuración o no.

El artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, sobre el medio de control de reparación directa dispone;

"ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. *En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño 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 imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

(.....)"

En consonancia con lo anotado, tenemos que la oportunidad para el ejercicio oportuno de la pretensión de reparación directa, regulada en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, textualmente reza:

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

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición."

En el sub judice, se advierte que lo reclamado, es la declaratoria de responsabilidad del Departamento de Sucre, por la ocupación permanente

sobre una franja de terrero de propiedad del actor, ubicada en el municipio de Galeras como consecuencia de la ejecución del contrato de obra pública No. 70-011-06-09 que tuvo por objeto la Construcción Salida de la Subestación Galeras y Construcción de la Línea a 34,5 kv Galeras – San Benito Abad, en el departamento de Sucre.

En ese orden es determinante establecer, a partir de qué momento empezar a contar el término para presentar la demanda de reparación, para lo cual ha de seguirse la pauta normativa establecida en el artículo 164 de la ley 1437 de 20011 y las sub reglas jurisprudenciales creadas por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativa

En providencia del 26 de mayo de 2011 el H. Consejo de Estado, razonó así:

"En efecto, según el artículo 136 C.C.A., aplicable para la época de los hechos –Decreto 2304 de 1989-, el término de caducidad de la acción de reparación directa era de dos 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 trabajos públicos."⁹ .

En sentencia del 9 de febrero de 2011, la Sección Tercera, unifica postura sobre la forma de contabilizar la caducidad cuando se trata de ocupación, indicando¹⁰:

"27. El numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establece que la acción de reparación directa caduca al vencimiento del plazo de 2 años, los cuales se cuentan a partir del día siguiente de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa, que es el caso que ahora concita la atención de la Sala.

28. La aplicación de dicha regla general se exceptúa cuando el conocimiento del hecho sólo fue posible en un momento posterior a la ocurrencia del mismo, siempre y cuando que se observe que el interesado no pudo conocer el hecho dañoso en un momento anterior.

29. En dichas situaciones el término de caducidad se cuenta a partir de que el interesado tiene conocimiento del daño cuya indemnización pretende¹¹, o

⁹ Radicación número: 54001-23-31-000-1996-09347-01(19765) Providencia de fecha mayo 26 de 2011. C.E Sección Tercera, Subsección A. M.P Gladys Agudelo Ordoñez.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA SALA PLENA. radicado 54001-23- 31-000-2008-00301-01.

¹¹ Ver sentencia del 7 de mayo de 1998, proferida dentro del proceso radicado No. 14.297, promovido por William Alberto Londoño contra el Instituto de Seguro Social. Los criterios contenidos en la citada providencia, han sido reiterados en los siguientes pronunciamientos: sentencia del 11 de mayo de 2000, C. P.: María Helena Giraldo Gómez, expediente No. 12.200; auto del 5 de octubre de 2000, C. P.: María Helena Giraldo Gómez, expediente No. 18.208; auto del 10 de noviembre de 2000, C. P.: María Helena Giraldo Gómez, expediente No. 18.805; sentencia del 29 de enero de 2004, C. P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente No.

desde la cesación del mismo cuando el daño es de tracto sucesivo o causación continuada¹².

30. La jurisprudencia de la Sala distingue dos supuestos, en lo que tiene que ver con la ocupación temporal o permanente de inmuebles:

31. (i) En los eventos en que la ocupación ocurre **con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia, el término de caducidad para 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.** En la sentencia del 10 de junio de 2009 se dijo al respecto:

*En los asuntos relativos a la ocupación de un inmueble por trabajos públicos, la jurisprudencia ha reiterado, en varias oportunidades [...], que el término de caducidad **se cuenta a partir de la fecha en que cesó la ocupación del bien, como quiera que la pretensión del afectado es reclamar los perjuicios que se dieron durante el lapso que permaneció ocupado el terreno y éstos sólo pueden determinarse, cuando aquella haya cesado.***

(...)

Como quiera que el acta de iniciación del contrato no fue aportada al expediente y de las actas de reunión no se puede establecer claramente cuándo se dio por terminado aquél, en el presente caso no se declarará la caducidad de la acción toda vez que al no existir claridad sobre la fecha exacta de finalización de la obra, se entiende que no ha corrido el término legal de 2 años para presentar la demanda de reparación directa por ocupación de inmueble por trabajos públicos.¹³

32. Por otra parte, (ii) cuando la ocupación ocurre "por cualquier otra causa", el término de caducidad empieza a correr desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que la misma sea temporal, o, en casos especiales, se computa desde cuando el afectado ha tenido conocimiento de la ocupación del bien en forma posterior a la cesación de la misma:

Así las cosas, en tratándose de ocupación temporal o permanente de inmuebles el inicio del término para intentar la acción de reparación directa coincide con el de la ejecución del hecho, omisión u operación administrativa, ocupación temporal o permanente del inmueble, es decir, desde cuando cesó

18.273; auto de 25 de marzo de 2004, C. P.: Ramiro Saavedra Becerra, expediente No. 24.647; auto del 22 de marzo de 2007, C. P.: Alier Eduardo Hernández Henríquez, expediente No. 32.935, entre otros.

¹² En lo que tiene que ver con los daños de tracto sucesivo o ejecución continuada véase sentencia del 18 de octubre de 2007, C. P.: Enrique Gil Botero, radicación No. 2001-00029-01 (AG), en la cual se distingue el daño instantáneo del de tracto sucesivo, y se establecen reglas para el cómputo del término de caducidad para cada caso.

¹³ Sentencia del 10 de junio de 2009, expediente: 22461, demandante: Sociedad de Comercio Jaramillo Fonnegra y Cía, C.P.: Enrique Gil Botero. En dicha sentencia se citan otras proferidas por ésta Sala, a saber: 28 de enero de 1994, expediente 8610; 2 de noviembre de 2000, expediente 18.086; y 17 de febrero de 2005, expediente 28.360. También puede consultarse el auto del 25 de agosto de 2005, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, expediente 26721. Allí se dijo: "Entratándose de ocupación temporal o permanente de inmuebles, el término para accionar, empieza a correr a partir del día siguiente a su ocurrencia, es decir desde cuando cesó la ocupación temporal porque en ese momento se consolida el perjuicio, o desde cuando se termine la obra en relación con la ocupación permanente."

la ocupación temporal, o desde cuando se terminó la obra en relación con la ocupación permanente, y sólo en eventos muy especiales, como aquellos en los cuales la producción o manifestación del daño no coincide con el acaecimiento de la actuación que les da origen, la Sala ha considerado que el término para accionar no debe empezar a contarse desde cuando se produjo la actuación causante del daño sino desde que el afectado tuvo conocimiento del mismo, de acuerdo con las circunstancias concretas del caso.¹⁴

33. Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término¹⁵, **razón por la cual, en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales.**

34. Por otra parte, esta corporación ha tenido oportunidad de definir la ocupación permanente o definitiva de bienes inmuebles en los siguientes términos:

*La ocupación permanente o definitiva por obras públicas es un hecho dañoso reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como fuente de indemnización de la persona que ha visto afectados sus derechos de propiedad, posesión, uso, usufructo o habitación, y está prevista legalmente como una de las causas por las que el afectado puede reclamar directamente la reparación del daño, como lo dispone el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.*¹⁶

35. Así las cosas, cualquier ocupación del predio que tenga la virtud suficiente para limitar las atribuciones del titular del derecho de dominio sobre el bien inmueble, y que además tenga vocación de permanencia en el tiempo aun cuando no se busque la realización de una obra por parte de la administración, debe considerarse como ocupación permanente en los términos del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, y merece ser reparada en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, pero con las limitaciones que para el ejercicio de la acción indemnizatoria establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo”

En la misma decisión, la Sala Plena de la Sección Tercera, dejó claro que:

“Por el contrario, la ocupación permanente de un inmueble implica un daño de ejecución instantánea, que se produce en un único momento claramente determinable en el tiempo, y que establece un punto de referencia para

¹⁴ Sentencia del 7 de mayo de 2008, expediente 16.922, demandante: Sociedad Preycosanter Ltda., C.P.: Ruth Stella Correa.

¹⁵ Ver, entre otras, la sentencia del 24 de abril de 2008. C. P.: Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 16.699. Actor: Gilberto Torres Bahamón.

¹⁶ Auto del 9 de abril de 2008, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, expediente No. 03756.

computar el término de caducidad de la acción de reparación directa.

En punto de lo anterior, cuando la obra pública realizada cubre varios predios, como es el caso que nos ocupa, el mismo Consejo de Estado con posterioridad, ha precisado:

*"En relación con el término de caducidad que debe operar cuando se trata de la **ocupación temporal o permanente de inmuebles con ocasión de la ejecución de trabajos públicos, la Sala ha sostenido que se requiere tener claridad acerca de la fecha en la cual culminó la obra en el predio afectado, pues a partir de ese momento debe contabilizarse el término de dos años que prevé la ley para accionar contra la respectiva entidad pública; es decir, el término de caducidad no se extiende hasta los dos años siguientes a la terminación de la totalidad del proyecto o de las obras que lo integran, pues el mismo debe empezar a contarse desde el momento en que las obras que afectaron directamente un inmueble hayan culminado, aun cuando todavía quede por ejecutar una parte del respectivo proyecto general.** El hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación, no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, porque, si ello fuera así, en los casos en los cuales los perjuicios tuvieran carácter permanente, como ocurre cuando se construyen unas viviendas en el inmueble de un particular, la acción no caducaría jamás.*

Así se advirtió en fallo del 26 de abril de 1984, expediente 3393, en el cual se expresó, además, que el derecho de acción nace cuando se inicia la producción del daño y su fenecimiento acaece cuando han transcurrido 2 años desde cuando la obra se ha concretado en el inmueble del demandante por la culminación de los trabajos que afectaron su predio, aunque el proyecto u obra final no hubiere terminado, como se dijo anteriormente y aunque subsistan los efectos de la ocupación. Al respecto, la Sala ha manifestado lo siguiente:

"Es claro que una obra pública puede producir perjuicios instantáneos, por ejemplo, el derrumbamiento de un edificio aledaño, como también lo es que puede ser la causa de una cadena de perjuicios prolongada en el tiempo. Vgr. la obra impide el flujo normal de las aguas que pasan por un inmueble o es la causa de las inundaciones periódicas del mismo. En el primer evento (perjuicio instantáneo) el término de caducidad es fácil de detectar: tan pronto se ejecute la obra empezará a correr el término para accionar. Para una mayor certeza la jurisprudencia de la Sala ha señalado como fecha inicial, aquella en la que la obra quedó concluida. En los eventos de perjuicios prolongados en el tiempo, aunque en la práctica es más difícil detectar la fecha inicial porque puede confundirse el nacimiento del perjuicio con su agravación posterior, no por eso puede aceptarse que mientras se estén produciendo o agravando los daños seguirá viva la acción, porque esta solución sería la aceptación de la no caducidad de las acciones indemnizatorias por trabajos públicos, y contrariaría el mandato expreso de la ley que es enfática en hablar de dos años 'contados a partir de la producción del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente

del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos'. "Como regla general entonces, podrá sostenerse que en las acciones indemnizatorias por daños de ocurrencia prolongada en el tiempo (periódicos o sucesivos) originados en trabajos públicos en los que la ejecución de la obra pública es la causa eficiente de los mismos, no podrá hacerse caso omiso de la época de ejecución de ésta para hablar sólo de la acción a medida que los daños vayan apareciendo, así su ocurrencia sea posterior a los daños de construida la obra. En otros términos, el legislador al establecer la caducidad en la forma explicada partió de un supuesto que le da certeza y estabilidad a la institución: que en este campo el perjuicio debe concretarse, nacer, a más tardar dentro de los dos años siguientes a la ejecución de los trabajos, así puedan agravarse o continuar su ocurrencia con posterioridad a dicho bienio"

*Según lo manifestado por la parte demandada, para la época en que formuló la demanda (15 de febrero de 2002) la acción estaba caducada, ya que el término debía contarse desde el momento en que inició la ejecución del contrato, esto es, desde el 18 de noviembre de 1997; sin embargo, como atrás se advirtió, lo importante para contabilizar dicho término es identificar la fecha en la que culminó la obra en el predio afectado. Ahora, **comoquiera que en este caso la parte demandada no demostró el momento en que terminó la obra sobre el inmueble** cuya posesión alegan los demandantes y, en su lugar, está demostrado que la totalidad de la misma culminó el 15 de febrero de 2000, se infiere que la acción de reparación directa se ejerció dentro del término de ley"¹⁷*

Criterio sostenido de tiempo atrás por el H. Consejo de Estado, como se puede apreciar en la siguiente providencia:

"La ocupación permanente o definitiva de un predio por obras públicas es un hecho dañoso reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como fuente de indemnización a favor de la persona que ha visto afectados sus derechos de propiedad, posesión, uso, usufructo o habitación, y está prevista legalmente como una de las causas por las que el afectado puede reclamar directamente la reparación del daño, como lo dispone el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

El señor Walter Padilla solicitó la declaratoria de responsabilidad del INVÍAS por la ocupación permanente, por obras públicas, de la franja de un terreno que afirma es de su propiedad. Señaló además los siguientes hechos que resultan relevantes para la decisión:

- Las obras de la carretera La Troncal Caribe o Vía al Mar iniciaron en 1976 (pretensión primera y hecho quinto, fols. 78 y 82 c. 2).*
- La ocupación a su predio acaeció en 1983, cuando se iniciaron las obras de la segunda etapa, que finalizaron en 1988 (hechos quinto, sexto y séptimo).*
- La totalidad de las obras de la carretera La Troncal Caribe o Vía al Mar*

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá, D.C., primero (1) de octubre de dos mil catorce (2014) Expediente: 25000232600020020034301 (33767) Actor: Orlando Alfonso Páez Lancheros y otro Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano - IDU Referencia: Acción de Reparación Directa

finalizaron en 1992 (hechos quinto y sexto).

Con fundamento en los anteriores hechos, la Sala advierte que la ocupación del predio del demandante inició en 1983 y duró hasta el año 1988, cuando culminaron las obras de la segunda etapa que afectaron una parte del terreno del cual afirma es propietario.

La Sala advierte que para el momento en que inició la ocupación del predio -año 1983- regía la Ley 167 de 1941, que permitía la posibilidad de que el afectado con la ocupación, intentara obtener la indemnización por la privación de su propiedad, así: "La demanda para que se pague la indemnización debida cuando, a causa de un trabajo público, se ocupa o daña una propiedad particular, se dirigirá al tribunal competente, **a más tardar dentro de los dos años de ocurrido el daño o verificada la ocupación**".

Para el momento en que finalizó la obra en el tramo que afectó el predio del actor -1988- ya estaba vigente el Decreto 01 de 1984, que señaló el término de caducidad de 2 años para la acción de reparación directa, la cual podía intentarse por "todo aquél que pretenda se le repare el daño por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos".

Con fundamento en las normas mencionadas, se advierte que el legislador, desde 1941, estableció de forma clara el término de caducidad para el ejercicio de la acción a ejercer en casos de ocupaciones públicas.

Por consiguiente, no es de recibo el argumento de la parte demandante relativo a aplicar un término de prescripción a un plazo de caducidad, toda vez que se trata de conceptos diferentes. En efecto, la Sección Tercera se pronunció sobre el tema, así:

"La caducidad se refiere a la extinción de la acción, mientras que la prescripción a la del derecho; la primera debe ser alegada, mientras que la caducidad opera ipso iure; la prescripción es renunciable, mientras que la caducidad no lo es, en ningún caso, y mientras que los términos de prescripción pueden ser suspendidos o interrumpidos, los de caducidad no son susceptibles de suspensión, salvo expresa norma legal, como es el caso de la conciliación prejudicial establecida en la Ley 640 de 2001.

Queda claro, pues, que se trata de dos figuras que regulan fenómenos diferentes y, que, en consecuencia, no es posible aplicar las normas que regulan la prescripción a la caducidad, o viceversa (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, la fecha a partir de la cual se cuenta el término de caducidad de dos años es desde el día siguiente de verificada la ocupación -año 1983- y, como la demanda se presentó el 7 de junio de 2002, cabe concluir que la acción de reparación directa no fue ejercida oportunamente".¹⁸

En el caso concreto, el daño deviene de la ocupación permanente que fue objeto del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 347-24475 de la Oficina de Instrumentos Públicos, el cual fue adquirido por el hoy

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 9 de abril de 2008, expediente No. 08001-23-31-000-2005-03756-01(33834).

demandante en virtud de compraventa realizada entre los señores TULIO JOSE LASTRES GALVAN Y KILMANS DAVID LASTRE GALVAN, conforme escritura pública No. 86 del **14 de junio de 2013** en la Notaria Única del Circuito de Galeras¹⁹; predio que conforme los hechos de la demanda fue ocupado con la instalación de 10 postes del proyecto de confiabilidad eléctrica denominado Construcción de la Salida en la Subestación Galeras Línea 35.KV, Galeras – San Benito Abad, Construcción de la Subestación San Benito Abad –Departamento de Sucre; daño del cual se aduce en la demanda, solo se tuvo conocimiento en el mes de octubre de 2012.

En el plenario, está demostrado que la obra anterior, corresponde al contrato de obras públicas No. 70-011-0-06-2009 celebrado entre el Departamento de Sucre y el Consorcio Energético de Sucre. Contrato con fecha de perfeccionamiento el 10 de junio de 2009, por un plazo inicial de 8 meses, suscribiéndose **acta de inicio el 14 de septiembre de 2009 y acta de finalización el 13 de noviembre de 2012**, de conformidad con el acta final de liquidación bilateral del contrato obrante a folios 171-173; contrato estatal que dicho sea de paso, fue objeto de ampliación en su plazo de ejecución, así como también, las obras fueron objeto de suspensión en su ejecución, como consta en los documentos obrantes a folios 152-174.

Lo que no está probado en este momento procesal, muy a pesar de las afirmaciones efectuadas en el Oficio No. 1052 del 16 de agosto de 2016 por parte del Secretario de Infraestructura de la Gobernación del Departamento de Sucre, es la fecha culminación de las obras en el predio cuya reparación por ocupación por causa de trabajo público, en el presente medio de control se reclama.

En efecto, si bien en el informe ejecutivo de fecha agosto de 2011 (folios 175-181) se advierte que algunos propietarios de fincas por donde debe realizarse la obra han dado permiso y otros no²⁰, de su contenido no se puede concluir con certeza que en el predio denominado "Villa Lore", identificado con el número de matrícula inmobiliaria 347-24475 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincé, ubicado en el municipio de Galeras- Sucre, estuviera intervenido en virtud de la ocupación por ejecución de la obra relativa al contrato No. 70-011-0-06-2009, o que los trabajos que

¹⁹ Folios 14-17.

²⁰ Lo cual demuestra que es una obra que ocuparía varios inmuebles.

conllevaron la ocupación del mismo, hubiesen culminado para dicha fecha, muy a pesar que en el mismo se expresa que los trabajos llevan un porcentaje de ejecución al mes de agosto de 2011 del 60.61% (folio 176).

En tal sentido, en el presente asunto, estamos en presencia de una ocupación permanente con ocasión de la ejecución del contrato de obra pública construcción No. 70-011-0-06-2009 celebrado entre el Departamento de Sucre y el Consorcio Energético de Sucre, cuyo objeto era la Construcción Salida de la Subestación Galeras y Construcción de la Línea a 34,5 kv Galeras – San Benito Abad, caso en el cual aplicaría la sub regla de contarse la caducidad a partir del momento en que efectivamente se culminó con dicha obra o la parte demandante tuvo conocimiento de la misma, no obstante como se trata de una obra que se ejecutó en varios predios, en relación con la aplicación de la caducidad, debe considerarse es la sub regla relativa a la fecha de culminación de trabajos u obra en el hoy predio del señor JOSE LUIS PINEDA SIERRA, tal como fue decantado en líneas previas por este Tribunal y no la culminación de la totalidad obra en todos los predios.

Sin embargo, como la parte demandada no demuestra la fecha de culminación de las obras en el predio, como tampoco el conocimiento anterior de los hechos que generan la ocupación, debe tomarse como fecha para iniciar el conteo de la caducidad la fecha de finalización del contrato estatal, que como vimos, lo fue el **13 de noviembre de 2012.**

En tal orden, el plazo de dos años para el ejercicio oportuno de la pretensión de reparación directa, se inició, en este caso particular, el 14 de noviembre de 2012, finalizando el 14 de noviembre de 2014.

No obstante, dicho término se suspendió desde la fecha de radicación de solicitud de conciliación judicial, esto es 9 de mayo de 2014 al 4 de agosto de 2014, día en que fue entregada la constancia de no conciliación por parte de la Procuraduría Judicial 104 I (folio 47), por lo que para cuando se presentó la demanda, 29 de noviembre de 2014 (folio 49) no había operado la caducidad del medio de control.

En consecuencia y bajo las anteriores razones, en este caso particular, se impone la confirmación de la decisión del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sincelejo, en la cual declaró no probada la excepción de caducidad.

3. DECISIÓN:

En mérito de lo manifestado, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar, bajo las precisiones expuestas, la decisión de no declarar probada la excepción de caducidad adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sincelejo, en desarrollo de la audiencia inicial, el 4 de agosto de 2017.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 225.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA