



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo Sucre, quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-003-2015-00055-01
DEMANDANTE: MARCO AURELIO OCAMPO SERNA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE COVEÑAS - SUCRE
NATURALEZA: REPARACIÓN DIRECTA

Entra la Sala, a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante providencia de agosto 18 de 2016, según la cual, se declaró la caducidad del medio de control de reparación directa.

I.- ANTECEDENTES

- El señor **MARCO AURELIO OCAMPO SERNA**, por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra el **MUNICIPIO DE COVEÑAS - SUCRE**, con el objeto que se declare la responsabilidad de la entidad accionada, por los perjuicios materiales e inmateriales, derivados de la ocupación permanente del inmueble ubicado en la primera ensenada, sector El Edén, Manzana 50, Sector dos del Municipio de Coveñas, con una extensión superficiaria de 8.831 metros cuadrados, identificado con la matrícula inmobiliaria #340-111594 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo, el cual fue destinado para la canalización del caño Natural de la primera ensenada.

Como consecuencia de lo anterior, el actor solicita se condene al Municipio de Coveñas a pagarle la suma de quinientos setenta y cuatro millones de

pesos (\$574.000.000,00), que corresponde al equivalente del valor del lote; y a pagarle la suma de 100 s.m.l.m.v., por los perjuicios morales sufridos por la desvalorización del predio aludido.

- La demanda en mención, fue objeto de reparto por parte de la Oficina Judicial de Sincelejo¹, correspondiendo su conocimiento, al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo; ente judicial, que mediante auto de 28 de abril de 2015, admitió la demanda².

- El día 6 de abril de 2016, se llevó a cabo la audiencia inicial dentro de la cual se decretaron las pruebas pedidas por la parte demandante y se fijó fecha para celebrar la audiencia de pruebas³.

- El día 18 de agosto de 2016, se dio inicio a la audiencia de pruebas⁴, en la cual se decidió en la etapa de saneamiento del proceso, declarar la **caducidad del medio de control de reparación directa**.

Señaló el A-quo, que el Municipio de Coveñas, celebró el contrato LP-05-2012, por el término de 2 meses, con la sociedad R&G Ingeniería de la Costa y/o Reni Guerra Solórzano, para mantenimiento y limpieza de caño natural, primera ensenada y mitigar inundaciones y erradicación de residuos; contrato que según acta No. 1, inició el día 21 de noviembre de 2012 y finalizó el día 21 de enero de 2013.

Indicó, que el actor alegaba que en ejecución de dicho contrato, se realizaron unos trabajos de canalización sin su autorización y sin haber hecho una negociación previa sobre el bien a ocupar; por lo que pretendía, se declarara patrimonialmente responsable al municipio por los daños sufridos, con ocasión de la ocupación permanente del inmueble de su propiedad.

Con base en lo anterior, consideró el A-quo, que de acuerdo con lo

¹ Folio 98 del C.1.

² Folio 100 del C.1.

³ Folios 129 - 130 del C.1.

⁴ Folios 153 – 155 del C 1.

estipulado en el artículo 164 del C.P.A.C.A., el término de caducidad comenzaba a partir al día siguiente de la ocurrencia del daño y en el presente caso, se tenía que el hecho generador se suscitó en el año 2012, más exactamente el día en que tuvo conocimiento del inicio de la obra, que de acuerdo al acta No. 1 fue el 21 de noviembre de 2012, fecha a partir de la cual, comenzaría a contabilizarse el término de 2 años, el cual finalizaría el 21 de noviembre de 2014. Y si se contaba el término desde el 21 de enero de 2013, fecha en que finalizó la obra, se tenía hasta el 21 de enero de 2015 para interponer la demanda, no obstante la misma fue presentada el día 9 de abril de 2015, esto es, por fuera de término para demandar.

Señaló, que el demandante tenía como fecha inicial el día en que se recibió la obra – 9 de marzo de 2013 - y no el día en que ella finalizó; por lo que precisó, que era el día en que se tuvo conocimiento del inicio de la obra o en caso de duda, el día en que ella finalizó, sin que pudiera tenerse en cuenta, como lo pretendía el actor, la fecha en que se recibió la misma.

Apuntó, que otra evidencia de la caducidad la constituía el peritazgo rendido en este asunto, donde se estableció que la canalización databa de más o menos 8 años de construcción, de allí que, desde aquella época y dos años más, se contaba para la reclamación respectiva.

Y si en gracia de discusión, se aceptaba que se debía primero contar con el título adquisitivo, este se obtuvo en el año 2012, debiendo contar dos años hasta el 2014 y no hasta el 2015, como se pretendía.

- Contra la anterior determinación, la parte actora interpuso **recurso de apelación**⁵, argumentando que en la providencia recurrida se señalaba que él tuvo conocimiento del inicio de la obra el 21 de noviembre de 2012, fecha en la que según acta No.1 se inició la ejecución del contrato, pero no se tuvo en cuenta, que dicha obra no comenzó en su predio, sino que fue allí donde

⁵ El cual se allegó por escrito, en atención al requerimiento que hiciera el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, debido a que el audio de la grabación no se escucha. Folios 160 - 163.

terminó, por lo que no podía tener conocimiento de que la misma pasaría por su predio el día 21 de noviembre de 2012, máxime, cuando no hubo por parte de la administración, intención de negociación, ni mucho menos, requerimiento alguno que le hiciera conocer la realización de la obra.

Arguyó, que si bien era cierto que el contrato LP-05-2012, estableció en su cláusula sexta, que el plazo de ejecución sería de 2 meses, empezando a ejecutarse la obra el 21 de noviembre de 2012, no lo era menos, que ese plazo no se cumplió, pues, hubo una suspensión de 47 días calendario, lo que produjo que la obra terminara el 9 de marzo de 2013, tal como constaba en el acta No. 1 de recibo final de obra, por lo que era a partir de ese momento, que comenzaba a correr el término de la caducidad.

Sostuvo el actor, que debía tenerse en cuenta que el predio lo adquirió por sentencia judicial de prescripción adquisitiva de dominio, proferida el día 27 de julio de 2014 por el Juzgado Adjunto de Descongestión al Juzgado Primero Civil del Circuito de Sincelejo; es decir, que para la fecha de celebración del contrato ya él era propietario y no se podía obviar por parte del municipio, la negociación o expropiación administrativa.

Manifestó, que no tenía sentido que en la providencia recurrida se tomara la fecha de la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio, para calcular el término de la caducidad, por cuanto para la fecha de celebración del contrato ya él era propietario, pero ello no quería decir que en noviembre, supiera que su inmueble sería ocupado de forma permanente por parte del Municipio de Coveñas para atravesar un canal de aguas lluvias; circunstancia esta que no se tuvo en cuenta al decretarse la caducidad.

II.- CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia.

Este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para resolver el recurso de alzada, de conformidad con el numeral 1° del artículo

243, artículo 125 y artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2.- Problema jurídico.

Vistas las posturas de la parte recurrente y del juzgado de primer grado, esta Sala de Decisión estima como problema jurídico a desatar: ¿En el presente asunto, hay acaecimiento del instituto procesal de la caducidad?

2.3. Cuestión preliminar

No pasa desapercibido para la Sala, el momento procesal en que se tomó la determinación ahora motivo de estudio, pues, de conformidad con el art. 180 del CPACA, excepciones como la caducidad, deben ser definidas en la audiencia inicial y no en fase de saneamiento en audiencia de pruebas, etapa en la cual, además, bien podían practicarse las pruebas correspondientes.

Al efecto, dicha norma sostiene:

“Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:...

6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudirlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”.

Afirmación que resulta importante para el proceso, en virtud de que las etapas procesales, además de ser preclusivas, revisten la necesidad de su respeto para garantizar el debido proceso, por ende, aplicar la terminación anormal del proceso, en fases procesales donde no se habilita tal condición, afecta la congruencia misma del trámite y da lugar a que la expectativa obtenida por el litigante a lo largo del proceso, mengue por la inseguridad jurídica que genera, aun cuando el operador judicial tenga razón en su decisión.

2.4.- Análisis de la Sala.

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”*⁶.

Es de resaltar, que las normas de caducidad son de orden público, *“siendo la ley la que asigna una carga para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración”*⁷.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección B. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Expediente 1201-08. C. P. Dra. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo-Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Expediente 18826. C. P. Dr. Enrique Gil Botero.

En lo que respecta al cómputo del término para la verificación de la caducidad, es necesario tener en cuenta, la disposición legal que la conforma, anotándose, que en la jurisdicción contenciosa administrativa varía según la pretensión del actor, con la que acude a la administración de justicia, encontrándose, que según lo consagrado en el literal i), numeral 2 del artículo 164 del CPACA, se cuenta con dos (2) años para ejercer el medio de control de reparación directa, los cuales inician a contabilizarse 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.

La anterior preceptiva normativa, es constituida en la ley 1437 de 2011, bajo la elaboración de sendas decisiones judiciales, las cuales han fijado una serie de parámetros que deben ser tenidos en cuenta, para el adecuado estudio del presupuesto de caducidad, posiciones que han sido forjadas desde el anterior Decreto 01 de 1984. En tal sentido, la Corte Constitucional en Sentencia SU-659 de 2015, refirió:

“En aplicación del principio pro damnato o favor victimae -que favorece el resarcimiento al daño sufrido por la víctima, en los casos en que ésta no se encuentre legalmente obligada a soportarlo- y teniendo en cuenta que el fundamento de la acción de reparación directa es el daño, la jurisprudencia contencioso administrativa ha interpretado que en el conteo del término de caducidad, debe tenerse en cuenta: a) ante la duda sobre el inicio del término de caducidad, la corporación judicial está obligado a interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima b) el momento en que las víctimas adquieren información relevante sobre la posible participación de agentes del Estado en la causación de los hechos dañosos; c) la oportunidad en que se conozca el daño, porque hay eventos en los cuales el perjuicio se manifiesta en un momento posterior; d) la fecha en el cual se configura o consolida el daño, porque en algunos casos la ocurrencia del hecho, la omisión u operación administrativa no coinciden con la consolidación del daño o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo; y e) frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo

136, numeral 8 de la C.C.A., en cumplimiento de los compromisos internacionales”

Específicamente acerca de cómo debe contarse el término de caducidad en la ocupación permanente de inmuebles, el Consejo de Estado, ha dicho:

*“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”⁸*

Por consiguiente, la Sala prevé, que en tratándose de la pretensión de reparación directa derivada de la ocupación permanente o parcial de inmuebles por trabajos u obras públicas, la oportunidad para formular la reclamación en sede judicial, inicia desde el día siguiente en que las obras que afectaron directamente un inmueble, hayan culminado.

En el **sub examine** la decisión de primera instancia, debe ser **revocada**, pues, no se advierte sin duda, que en el presente caso haya operado el fenómeno de la caducidad, de acuerdo con el siguiente análisis:

- El Municipio de Coveñas, celebró el contrato LP-05-2012, con la sociedad R&G Ingeniería de la Costa y/o Reni Guerra Solórzano, por el término de 2 meses, para *“mantenimiento y limpieza de caño natural primera enseñanza para conservación de uso sostenible y mitigar inundación y erradicación de residuos sólidos del Municipio de Coveñas – Departamento de Sucre”* (fls. 18 – 31 del C.1).

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección A Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, 1 de octubre de 2014, Expediente: 25000232600020020034301 (33767).

- Según acta No. 1 de iniciación de obra del contrato No. LP-05-2012, el plazo de ejecución del contrato era de dos (2) meses, con fecha de iniciación el 21 de noviembre de 2012 y fecha de terminación 21 de enero de 2013 (fls. 57 – 58 del C.1).

- Acorde con el Acta No. 1 de recibo final de obra, el contrato LP-05 tuvo una suspensión de 47 días calendarios; y las obras fueron terminadas el día 9 de marzo de 2013, encontrándose ejecutadas a entera satisfacción de acuerdo a lo establecido en el contrato (literal F) (fls. 59 – 61 del C.1).

- El hoy actor Marco Aurelio Ocampo Serna, adquirió el bien relacionado en la demanda por prescripción adquisitiva de dominio, mediante sentencia de fecha 27 de junio de 2012, proferida por el Juzgado Adjunto de Descongestión del Juzgado Primero Civil del Circuito de Sincelejo (fls. 10 – 14 del C.1)).

- En decir del actor, el inmueble de su propiedad, fue ocupado por el Municipio de Coveñas para la canalización del caño de aguas de la primera ensenada, obra que lo afecta en 980 metros y la cual fue construida sin su autorización y sin haber negociación previa sobre el bien a ocupar. Por ello, pide se declare patrimonialmente responsable al municipio, por los daños sufridos con ocasión de la ocupación permanente del inmueble de su propiedad.

- La demanda fue presentada en la oficina judicial el día 9 de abril de 2015 (fl. 6 del C.1), previo a haberse presentado el día 9 de marzo de 2015, solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 44 Judicial II para Asuntos Administrativos y de haberse celebrado la respectiva audiencia el día 9 de abril del mismo año (fls. 95 – 96 del C.1).

De la reconstrucción de hechos, se deriva, que el término de los dos (2) años para incoar el medio de control de reparación directa, bien podría iniciar a partir de la ocupación del predio donde se hizo la canalización del caño de aguas de la primera ensenada, obra que finalizó el 9 de marzo de 2013,

conforme se aprecia en el acta No. 1 de recibo final de obra, del contrato LP-05-2012.

Por lo tanto, el término de 2 años para la configuración de la caducidad vencía el 9 de marzo de 2015; sin embargo, el mentado término fue suspendido, en razón a que el actor presentó ese mismo día, solicitud de conciliación extrajudicial, etapa que se declaró fallida el 15 de abril del mismo año, presentándose inmediatamente la demanda, puesto, que el período para completar la caducidad, vencía justamente en esa misma fecha.

Contario a lo anterior, la juez de primer grado, consideró que el hecho generador se dio el día en que el actor tuvo conocimiento del inicio de la obra, esto es, el 21 de noviembre de 2012 y por tanto, el término de los 2 años para incoar la demanda venció el 21 de noviembre de 2014; no obstante, esta Sala precisa, conforme la citada jurisprudencia del Consejo de Estado, que el término de caducidad, en asunto como estos, debe empezar a contarse desde el momento en que las obras que afectaron directamente un inmueble hayan culminado con el consecuente conocimiento concreto de lo efectuado por parte del reclamante, siendo para el caso de marras, el 9 de marzo de 2013 y no el 21 de enero de 2013 como se dijo en la providencia recurrida, pues, tal como se aprecia en el acta No. 1 de recibo final de obra, la misma tuvo una suspensión de 47 días calendarios.

Aunado a lo anterior, el demandante sostiene reiteradamente, que dicha obra no comenzó en su predio, sino que fue allí donde terminó, por lo que no podía tener conocimiento de que la misma pasaría por su predio el día 21 de noviembre de 2012, máxime, cuando no hubo por parte de la administración, intención de negociación, ni mucho menos requerimiento alguno que le hiciera conocer su realización; afirmación esta, que no puede pasarse por alto a la hora de verificar la caducidad del presente medio de control, menos aún, cuando no se advierte contradicción al respecto.

También se precisa, que el A-quo da por entendido que el día 9 de marzo de 2013, fue cuando se recibió la obra y no cuando finalizó, lo cual no es cierto, porque claramente se lee en el Acta No. 1 de recibo final, que *“Dichas obras fueron terminadas el nueve (9) de marzo de 2013”* y dicha acta de recibo tiene fecha de suscripción el día 11 del mismo mes y año, por el Contratista y el Interventor (fls. 59 – 61 del C.1).

Tampoco se comparte el análisis del fenómeno de la caducidad, relacionado con la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia del 27 de junio de 2012, mediante la cual se declaró que el demandante adquirió el respectivo bien por prescripción adquisitiva de dominio; pues, tal aspecto no puede ser fuente para considerar la caducidad, sino para lo relacionado con el fondo del asunto, desde el punto de vista de la legitimación por activa del demandante.

Frente a la interpretación dada sobre la caducidad, relacionada con el peritazgo rendido por el Auxiliar de la Justicia Germán Rogelio Almario Camargo, quien estableció que la canalización databa de más o menos de 8 años de construcción, de allí que desde aquella época y dos años más,, debía contarse para la reclamación respectiva; esta Sala difiere de tal consideración, pues, a más de no advertirse mayor fundamentación al respecto, la misma no rebate el dicho del actor y las demás pruebas relacionadas, por lo que en esos términos, no es dable, al menos por ahora, tenerla por cierta. Nótese que el propio apelante señala, que si bien la obra inició para aquella época, finalmente, la obra termina tiempo después, en predios del actor.

Así las cosas, la Sala es del concepto que la decisión recurrida debe ser revocada, toda vez, que no se avizora que el fenómeno de la caducidad haya hecho su aparición en el presente asunto; en tal sentido, se ordenará continuar con el trámite normal del proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha 18 de agosto de 2016, por medio del cual, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, declaró el fenómeno de la caducidad en el presente asunto, de conformidad con lo anotado; en consecuencia, se continuará con el trámite normal del proceso.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0220/2016

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA