El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, julio 12 de dos mil diecinueve (2019)

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Reparación Directa	
Asunto:	Auto que estudia admisión
Radicación:	N° 70001-23-33-000-**2018-00310**-00
Demandante:	**Asociación Pro Viviendas de Educadores de Sucre- APROVIDES, representante legalmente por Vicente Antonio Paternina Flórez.**
Demandado:	**MUNICIPIO DE SINCELEJO- SUCRE**
Procedencia:	**Secretaria General Administrativa**

Tema: Rechaza de plano la demanda por caducidad de la acción

La Asociación Pro Viviendas de Educadores de Sucre- APROVIDES, representada legalmente por **Vicente Antonio Paternina Flórez,** en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, impetró demanda contra el **MUNICIPIO DE SINCELEJO- SUCRE,** solicitando las siguientes declaraciones y condenas:

PERJUICIOS PATRIMONIALES:

1. **"DAÑO EMERGENTE:** Que se declare patrimonialmente responsable al Municipio de Sincelejo- Sucre por el DAÑO ANTIJURÍDICO ocasionado a la parte DEMANDANTE **con ocasión de la anotación de la escritura 1393 de la Notaria Tercera de Sincelejo de fecha 24 de junio del 2014, en el certificado de tradición Nº 340-106744 y 340-117577**, y rompiendo con el daño antijurídico, el equilibrio del principio de igualdad ante las cargas públicas y que el DEMANDANTE no estaba obligado a soportar, lo cual impidió la concreción de negocios jurídicos por la pérdida de la confianza con los posibles compradores por los efectos del daño ocurrido y a pagar dineros a título de clausula penal o por fruto de la

terminación del contrato de promesa de compraventa de lotes o casas en el proyecto urbanístico JARDÍN TERCERA ETAPA la suma de $77.000.000,00." (Negrilla fuera del texto original)

2. "Que se condene como consecuencia de la anterior declaración al Municipio de Sincelejo- Sucre a pagar por el DAÑO ANTIJURÍDICO ocasionado a PROVIDES en dinero todos los gastos que haya tenido que sufragar la víctima de este proceso **por concepto de la defensa judicial para declarar la revocatoria de los actos registrales (honorarios al abogado)** y otros menesteres a fines con este proceso, la suma de $25.000.000,00 desde junio 24 de 2014 hasta el 20 de marzo de 2018. Adjunto copia del contrato de trabajo por prestación de servicios firmado entre las partes contratantes." (Negrilla fuera del texto original)

PERDIDA DE OPORTUNIDAD:

3. "Que se condene al municipio de Sincelejo a pagar todos los dineros dejados de percibir o recibir a PROVIDES **con ocasión del daño antijurídico por la anotación de la escritura pública Nº 1393 del 24 de julio de 2014 de la notaria tercera de Sincelejo en el certificado de libertad y tradición, con los folios 340-106744 y 340-117577,** por cuanto a PROVIDES nunca ha vendido el terreno registrado al municipio de Sincelejo, ni a firmado escritura de venta al respecto, lo cual, impidió la concreción de negocios jurídicos que no pudieron concretarse por la pérdida de OPORTUNIDAD de que se tenía la certeza de las ganancias del negocio jurídico que se habían hecho con base en la construcción de 16 viviendas de la manzana C previstas en el proyecto de urbanización CIUDAD JARDÍN TERCERA ETAPA para ello había tramitado la licencia de construcción en los entes estatales competentes y con el daño se rompió con el principio de igualdad ante las cargas públicas, ya que a PROVIDES no está obligado a soportar esta carga impuesta por la administración de Sincelejo. Adjunto en los anexos como prueba de los daños materiales ocasionados a PROVIDES." (Negrilla fuera del texto original)

4. "A pagar a título de perjuicios materiales a PROVIDES por la pérdida de las oportunidades por efecto del daño antijurídico ocasionado y por el rompimiento de la igualdad ante la carga publica **ocasionado desde el momento en que el municipio de Sincelejo inscribió en el registro**

de matrícula inmobiliaria en el folio Nº 340-106744 de la oficina de instrumentos públicos de Sincelejo, la escritura publica Nº 1393 del 24 de junio de 2014 de la notoria tercera de Sincelejo, cuando se tenía la certeza de la ganancia de la construcción y ventas de las 16 casas de dos niveles para una ganancia esperada desde 24 de junio de 2014 hasta el 20 de marzo de 2018 la suma de **$6.951.801.464.00.** Adjunto en los anexos como pruebas." (Negrilla fuera del texto original)

PERJUICIOS EXTRAPATRIMONIALES:

1. **Condénese al Municipio de Sincelejo a pagar** por daños al buen nombre de APROVIDES la suma de 200 smml.

1. CONSIDERACIONES

Procedencia del medio de control de Reparación Directa: El artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, respecto de este medio de control concebido para perseguir la reparación de los daños causados por la administración, consagra:

> ***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.*
>
> *Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.*
>
> *En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.*

Caducidad de la acción de reparación directa. La caducidad es el fenómeno procesal en virtud del cual, por el sólo transcurso del tiempo sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar

por la vía jurisdiccional, dado que por tratarse de un vicio de fondo no es susceptible de corregir y en consecuencia su declaración sólo será procedente cuando la misma aparezca de forma ostensible.

El Tribunal constitucional en la sentencia **C-832-01** con relación al fenómeno jurídicoo de la caducidad indicó lo siguiente[1]:

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

En efecto, de acuerdo con las previsiones legales y la concepción de la jurisprudencia sobre la caducidad, ésta constituye un mecanismo que limita el tiempo durante el que las personas pueden acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias, el cual privilegia la seguridad jurídica y el interés general. Bajo esa perspectiva se ha destacado la obligatoriedad de los términos de caducidad, y por ende sostiene la Corte Constitucional[2] que:

> *"(...) la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado."*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación al término de caducidad para el ejercicio del medio de control de reparación directa, en el artículo 164, literal i), dispone:

> *"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:*

---

[1] Sentencia C-832- del 8 de agosto de 2001. M.P. Rodrigo escobar Gil
[2] Sentencia SU-447 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

(…)
2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
(…)
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 consecuencia, la regla general de la caducidad de los dos años contada a partir del presunto hecho dañino, debe analizarse a partir de cada caso concreto, pues obsérvese que la propia norma establece como excepción, los eventos en que la víctima sólo tuvo conocimiento del daño con posterioridad a la fecha en que ocurrió el hecho generador del mismo, encontrándose diferentes circunstancias donde el término de la caducidad se cuentan atendiendo la situación particular que genera el daño antijurídico alegado.

Adicionalmente, es necesario tener presente que la solicitud de conciliación prejudicial, tiene la virtualidad de suspender el término de caducidad, de conformidad con el numeral 3° del decreto 1716 de 2009 por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del capítulo V de la Ley 640 de 2001, que establece:

"Artículo 3°.*Suspensión del término de caducidad de la acción*. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o

b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o

c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada. **Parágrafo único.** Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.

2. CASO CONCRETO

Como cuestión previa al estudio del fondo del asunto, ante la infortunada redacción del escrito introductorio, para ofrecer mayor claridad y antes de trascribir ad litteram los hechos de la demanda, esta colegiatura se permitirá reseñar las circunstancias que dan origen a la demanda contra el Municipio de Sincelejo a través del medio de control de reparación directa, así: se urbanizó un terreno por parte de su propietario (APROVIDES) folio de matrícula inmobiliaria N° 340-106744 y en la anotación 4 de ese folio, se registró la Escritura Pública (E.P.) N° 0403 del 04 de marzo de 2011 con la especificación "LOTEO ÁREA 1.820 M2 ÁREA DE CESIÓN AL MUNICIPIO DE SINCELEJO, inscripción que dio lugar a la Matrícula Inmobiliaria N° 340-108245; ahora bien, estimó la entidad territorial que no se había dejado registrada el área de cesión correspondiente del bien de uso público del área donde está el tanque "El papayo" y a través de la escritura Pública N° 1393 del 24 de junio de 2014, procedió a realizar una "aprehensión jurídica e incorporación" de la franja de terreno que consideró el bien de uso público, 440 mts2 que se segregan de uno de mayor extensión y realizó una reserva de 12.446.82 mts2, documento que es registrado en las anotaciones 5 y 6 **el 25-06-2014** en el folio de matrícula inmobiliaria ya reseñado; esto es, el N° 340-106744; que a su vez dio origen a la apertura del folio N° 340-117577; manifiesta el accionante que, esa actuación del Municipio que limitó su derecho de propiedad, le generó daños.

Sobre el particular se tiene acreditado que la demanda fue radicada el 09 de noviembre de 2018[3], siendo presentada la solicitud de conciliación extrajudicial el 11 de octubre de 2018[4], celebrándose la audiencia de la referencia, el día 02 de noviembre del mismo año[5]. Así mismo, respecto a lo manifestado por el propio actor, sobre los hechos de la demanda, se transcribirán ad litteram los siguientes, que resultan relevantes para establecer el término desde el cual comenzó a operar la caducidad en este caso:

[3] Fl. 90. C.Ppal.
[4] Fl. 87. C.Ppal.
[5] Fl. 88. C.Ppal.

"9. El municipio de Sincelejo no figura en el folio de matrícula inmobiliaria N1 340-106744, como titular del derecho real de dominio del mismo. Motivo por el cual, no podía disponer de dicho bien raíz a través de la escritura pública 1393 del 24 de junio de 2014, (…)

12. ***APROVIDES se vio perjudica por la Administración Municipal de Sincelejo*** *en la ejecución del proyecto de urbanización denominada Ciudad Jardín Tercera Etapa al no recibir ganancias y al afectarle el buen nombre para la comercialización como consecuencia de la afectación en el registro en el folio de matriculo inmobiliaria 340-106744 por el Municipio de Sincelejo* ***desde el momento que se hizo la inscripción con las anotaciones Nos. 005, 006 de fecha 24 de junio de 2014 en el registro de matrícula inmobiliaria Nº 340-106744 y por la pérdida de oportunidad para la venta de los lotes y la venta de las viviendas desde el momento en que el municipio de Sincelejo registra en la oficina de instrumentos públicos la escritura 1393 del 24 de junio de 2014 en los folios de matrícula inmobiliaria Nº 340-106744 y 340-117577*** *y creando con ello desconfianza entre los clientes del proyecto ciudad jardín tercera etapa.*

13. ***Como consecuencia de la afectación del área de construcción de la Urbanización Ciudad Jardín Tercera Etapa por la inscripción de la escritura 1393 del 24 de 2014 en la Notaria Tercera de Sincelejo y en la anotación 005 y 006 del 25 de junio de 2014 en el folio de matrícula inmobiliaria 340-106744, APROVIDES sufre la violación al derecho de propiedad, perdidas económicas, al buen nombre, y se vio en la necesidad de cancelar los dineros por la compra de lotes de las respectivas compraventas y del pago de la cláusula penal establecida*** *en el contrato de compraventa por el incumplimiento de APROVIDES con los compradores, lo cual afecto el patrimonio de APROVIDES, Y su vez APROVIDES, dejó de obtener las ganancias o provecho por el daño cierto ocasionado por el municipio de Sincelejo, lo que la privó de la pérdida de oportunidades o beneficios económicos de la parte*

ACTORA de este proceso a impedirle la parte DEMANDADA la oportunidad cierta que tenía en ese tiempo de la construcción de las 16 casas de dos niveles en la manzana C del loteo de la Construcción de la etapa tercera de la urbanización Ciudad Jardín, ya que se encontraba APROVIDES en esos momentos del hecho dañino en una alta probabilidad de obtener una ganancia cierta y de esta manera la victima de este proceso había mantenido la expectativa de obtener la ganancia o evitar el detrimento patrimonial correspondiente.

14. A partir de la ejecutoria de la resolución 117 del 2017 por la oficina de instrumentos públicos de Sincelejo a partir del 20 de marzo de 2018, APROVIDES goza a partir de esta fecha de libertad en el AREA real del dominio de sus terrenos donde había registrado su proyecto de vivienda Ciudad Jardín Tercera Etapa, y con ello se empieza a contar el tiempo para la caducidad de la acción para la relación directa donde figuraba el Municipio de Sincelejo como propietario del inmueble registrado a su nombre, es decir, que a partir del 20 de marzo de 2018 APROVIDES se libera de la afectación o daño jurídico ocasionado por la administración municipal de Sincelejo."
(…)

*"16. **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN:** Los términos de caducidad de la acción se inician a partir del 20 de marzo de 2018.*

17. Que el día 02 de noviembre del 2018, se llevó a cabo la audiencia de conciliación entre las PARTES DE ESTE PROCESO ante la Procuraduría 104 de asuntos administrativos de Sincelejo y no hubo conciliación. Anexo al acta respectiva como prueba de la no conciliación."

Sobre la caducidad, el H. Consejo de Estado ha manifestado que:

"12.2. A propósito de esta figura la Sala precisa que, consagrada por el legislador para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, la caducidad constituye una sanción para las partes que no impulsan el litigio dentro del plazo fijado y que, por ende, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. En el caso concreto de la acción de reparación directa, el artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el 44 de la Ley 446 de 1998, estableció que el

término para incoarla es de dos (2) años *"contados a partir del día siguiente 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".*[6]

12.3. Ahora bien, en circunstancias excepcionales, como aquéllas en las cuales el daño se produce o se manifiesta con posterioridad a la actuación o al hecho administrativo que lo causó, o cuando el daño es de tracto sucesivo o ejecución continuada, se hace necesario acoger una interpretación flexible –fundada en el principio *pro damato*[7] – de la norma que establece el término de caducidad con el fin de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia y de asegurar la prevalencia del derecho sustancial, pues si *"el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria"*[8]*,* es razonable considerar que el término de dos años previsto en la ley positiva no podrá empezar a contabilizarse a partir *del "acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa",* **sino a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad, esto es que la víctima se percata de su ocurrencia**[9], o desde la cesación del mismo. Sobre el particular es de advertir que, como lo ha precisado la Sala:

…no siempre ese momento consiste en aquel en que la persona en específico tuvo conocimiento del referenciado daño, lo cual es una circunstancia subjetiva que en ocasiones no es posible verificar, sino desde la fecha en que resultaría evidente que pudo haberse percatado del mismo, habiendo razones que justifiquen su conocimiento posterior a la circunstancia en la que éste se fundamenta[10].

A continuación, debe contrastarse el material documental que reposa en el dosier y las manifestaciones realizadas por el demandante, con el objetivo de determinar

---

[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, CP: Danilo Rojas Betancourth, veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02771-01(27141)

[7] La aplicación del principio pro-damato *"implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho a resarcimiento"*. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de abril 10 de 1997, exp. 11.954, C.P. Ricardo Hoyos Duque, y auto de 7 de marzo de 2002, exp. 21.189, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

[8] En este sentido se pronunció la Sala en providencia de 7 de septiembre de 2000, exp. 13.126. C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido, véase la sentencia de septiembre 13 de 2001, exp. 13.392, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

[9] Sobre el particular, pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 30 de abril de 1997, exp. 11.350, C.P. Jesús María Carrillo; 11 de mayo de 2000, exp. 12.200, C.P. María Elena Giraldo; 2 de marzo de 2006, exp. 15.785, C.P. María Elena Giraldo y 27 de abril de 2011, exp. 15.518, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[10] Subsección B, sentencia de 5 de abril de 2013, exp. 24544.

desde cuando se ubica el daño y en qué fecha el actor tuvo conocimiento del mismo, para efectos de contabilizar el término de caducidad:

⇒ El demandante anuncia que es propietario del bien inmueble con matrícula inmobiliaria 340-106744 y en esa calidad se presenta a la justicia.

⇒ Teniendo en cuenta el dicho del accionante, encuentra esta colegiatura que el actor toma como fecha para iniciar la contabilización de término de caducidad el 20 de marzo de 2018, fecha que corresponde a la ejecutoria de la Resolución Nº. 117 del 15 de diciembre de 2017[11], expedida por la Oficina De Registro De Instrumentos Públicos Del Circuito De Sincelejo, que decidió sobre una actuación administrativa del Folio de Matricula inmobiliaria **Nº. 340-106744 y 340-117577;** acto administrativo que deja sin valor y efectos la inscripción de la Escritura pública Nº 1393 del 24 de junio en las anotaciones Nº 5 y 6 del Folio de Matrícula Inmobiliaria Nº 340-106744.

⇒ Sostiene igualmente en el hecho 6 de la demanda, que el Municipio de Sincelejo sin tener la calidad de titular del derecho real de dominio del inmueble…(…) **realizó una aprehensión jurídica**[12] e incorporación de un lote de terreno con un área de 440 metros cuadrados que se segrega de uno de mayor extensión, y realizó una reserva de 12.446.82 metros cuadrados, documento que se registró en las anotaciones 4 y 5 en el folio de matrícula inmobiliaria 340-106744…

En ese entendido, tenemos que la apropiación señalada por el accionante fue jurídica[13], más no material, lo que excluye la ocupación permanente o transitoria del bien inmueble. No obstante lo anterior, el demandante ubica el origen del daño en marzo de 2018, una vez, en sus palabras, APROVIDES "obtiene nuevamente el derecho de dominio"; sin embargo, dicha aproximación no se ajusta ni a la realidad

---

[11] Fl. 26-53. C.Ppal.

[12] Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A, sentencia del 22 de febrero de 2017, radiación: **68001-23-33-000-2015-00182-01(57234)**
"Ahora bien, todo lo antes expuesto permite a la Sala, sin hesitación alguna, despachar desfavorablemente la petición de la parte actora relaciona en cuanto a que se contabilice el término de caducidad de conformidad con una *"ocupación permanente"* del inmueble, cuandoquiera que la demanda en nada contempló tal supuesto como el origen del daño, situación particular que no permite, en este momento procesal, modificar la *causa petendi*, pues resulta evidente que ello soslayaría el derecho de defensa de la contraparte."

[13] En igual sentido se establece en la Escritura Pública N° 1393 del 24 de junio de 2014 de la Notaria Tercero de Sincelejo, en su cláusula SEXTA, según transcripción realizada en la Resolución N° 117 de diciembre 15 de 2017 – Folio 34 del cuaderno principal:
"SEXTO: Que de conformidad con los artículos 63, 82 y 315 de la Constitución Política de Colombi9a y en especial el artículo 195 y 208 de la ley 4ª de 1913, ley 9ª de 1989 artículo 5° adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el Decreto 1469 de 2010 artículo 58, manifiesto en mi calidad de Alcalde del Municipio de Sincelejo que ***se hace la aprehensión jurídica e incorporación del siguiente bien inmueble de uso público****: (…)"*

ni a lo dicho por él mismo en la demanda, tal como se desprende de la trascripción realizada al inicio de esta providencia, pues en dicha transliteración se ubica el origen del daño precisamente **con ocasión de la anotación de la escritura 1393 de la Notaria Tercera de Sincelejo de fecha 24 de junio del 2014 o desde el momento en que el municipio de Sincelejo inscribió en el registro de matrícula inmobiliaria en el folio Nº 340-106744 de la oficina de instrumentos públicos de Sincelejo, la escritura pública Nº 1393 del 24 de junio de 2014 de la notoria tercera de Sincelejo.**

En razón a que el demandante ubica el daño en la limitación de su derecho de dominio[14] como viene de ser expuesto, la siguiente pregunta que surge entonces es, *¿Cuándo tuvo conocimiento de ese hecho el accionante*?.

En principio, se propondrá en esta providencia como primera hipótesis, que por regla general, los titulares del derecho de dominio, tienen conocimiento de las limitaciones a su derecho de propiedad en la fecha en que se registra la respectiva anotación[15], puesto que el registro es público y su razón de ser es precisamente la publicidad y teniendo en cuenta la fe registral, una vez se inscriben allí, los registros producen efectos frente a la propiedad, frente a los propietarios y frente a los terceros; y debe entenderse que a partir de esa calenda, el conglomerado social tuvo conocimiento de lo allí consignado; esto es, a partir del 8 de noviembre de 2011 para la anotación 4 y del 25 de junio para las anotaciones 5 y 6, tal como el mismo actor lo advierte en el ***hecho 12*** de la demanda: *"APROVIDES se vio perjudicada por la Administración Municipal de Sincelejo (…) como consecuencia desde la afectación en el registro en el folio de matrícula inmobiliarias 340-106744 por el Municipio de Sincelejo desde el momento en que se hizo la inscripción de las anotaciones 005 y 006 (…)* ***y en el hecho 13*** se afirma: "C*omo consecuencia de la afectación del área de construcción de la Urbanización Ciudad Jardín Tercera Etapa por la inscripción de la escritura 1393 del 24 de 2014 en la Notaria Tercera de Sincelejo y en la anotación 005 y 006 del 25 de junio de 2014 en el folio de matrícula inmobiliaria 340-106744, APROVIDES sufre la violación al derecho de propiedad, pérdidas económicas, al bien nombre, y se vio en la necesidad de cancelar los dineros por la*

[14] Este punto se refuerza por el hecho que en la ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA (Fl 13 del cuaderno principal), el demandante señala unos valores anuales sin ninguna operación matemática, pero lo relevante para el caso, es que ubica la pérdida de ganancia probable desde el año 2014; es decir, desde la el año en que se efectúan las anotaciones 5 y 6 en el Folio de Matrícula Inmobiliaria Nº 340-106744

[15] O 5 días después del registro de la anotación, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1579 de 2012, si ellos no son parte en el negocio jurídico o limitación registrada.

compra de los lotes de las respectivas compraventas y de la cláusula penal (…) Y a su vez APROVIDES dejó de obtener las ganancias o provecho por el daño cierto ocasionado por el municipio de Sincelejo, lo que la privó de la pérdida de oportunidades o beneficios económicos (…)", fechas que pueden ser verificadas en el Certificado De Tradición- Matrícula Inmobiliaria, generado con el PIN: 181001953615452512 el cual refleja la situación jurídica del inmueble hasta la fecha y hora de su expedición, esto es 1 de octubre de 2018, a las 03:40:26 PM (Fls. 62-69 del Cuaderno principal).

La anterior tesis, es argüida por el Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A, en sentencia del 22 de febrero de 2017, radiación: **68001-23-33-000-2015-00182-01(57234),** al respecto sostuvo lo siguiente:

> "A pesar de la manifestación espontánea de la parte actora respecto del conocimiento del daño, se recuerda que el *a quo* consideró aplicable, para efectos de determinar el inicio del término de caducidad, el momento en cual se entendió notificado el registro de la escritura pública 290, para lo que esgrimió que los actos de registro se entienden notificados el mismo día de la anotación de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1579 de 2012[16]; sin embargo, tal y como puso de presente el recurrente, dicha norma no se encontraba vigente para el momento en que fue efectuado el registro y su correspondiente anotación, comoquiera que aquella comenzó a regir el 1° de octubre de 2012[17].
>
> No obstante lo anterior, en vista que el registro y anotación se efectuó el 28 de junio de 2012 fecha anterior a la vigencia de la Ley 1437 de 2011 y 1579 de 2012, para la Sala es claro que debe darse aplicación al artículo 44 del Decreto 01 de 1984 que, al respecto, dispuso lo siguiente: *"los actos de inscripción realizados por entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación";* ello aunado a que de conformidad con el artículo 44 del Decreto 1250 de 1970 –norma vigente al momento del registro-, por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél.
>
> Dicho aserto es congruente con la posición de la Corte Constitucional, cuando en acción pública de inconstitucionalidad estudió el inciso 5° del artículo 44 del Decreto 01 de 1984, y aseguró que:
>
> > *"En efecto, si bien la disposición exime al acto de registro de la notificación personal a los interesados, ello no tienen el alcance de vulnerar el derecho al debido proceso de éstos, por cuanto las normas generales que regulan las actuaciones administrativas que involucran intereses particulares contienen diversas previsiones que aseguran la vinculación de tales personas*

---

[16] Notificación de los actos de inscripción. Los actos de inscripción o registro se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por Entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación. El titular del derecho podrá autorizar a otra persona para que se notifique en su nombre, mediante escrito que no requerirá presentación personal. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por lo tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.

[17] Ley 1579 de 2012. Artículo 104.

> *interesadas y su intervención dentro del proceso que culmina con el acto objeto de registro, por lo cual no llegan a verse sorprendidas por la anotación final.* ***Además, los registros, por ser públicos, pueden ser consultados por cualquier persona, de manera que esta forma de comunicación de la decisión no les resulta oculta o secreta. En efecto, la publicidad es justamente la razón de ser del registro, por lo cual ni siquiera hay que acreditar un interés jurídico para enterarse del contenido de los asientos o inscripciones****"*[18] (se destaca).

Lo anterior aunado al fallo de unificación proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado[19], en el que se concluyó que una vez el registrador competente realiza el examen y calificación del título y verifica que la inscripción resulta legalmente admisible y procede a efectuarla, se generan, entre otros, el derecho a la publicidad, de conformidad con el artículo 44 del Decreto-Ley 1250 de 1970 –replicado por el art. 47 de la Ley 1579 de 2012-. Dicho derecho tiene como finalidad la siguiente:

> *"****Tanto para la jurisprudencia como para la doctrina, uno de los principales efectos de la inscripción es el de la publicidad de la propiedad y demás derechos reales en inmuebles, lo cual indica que es de público conocimiento que la situación jurídica de los inmuebles se exterioriza por el registro****, de igual forma que cada persona puede tener acceso al registro para informarse de la situación jurídica de un inmueble y, por último, que el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro (publicidad material), situación que se logra, a su vez, con* ***la aplicación de tres principios: la legitimación registral, la presunción de legalidad y la fe pública del registro****"* (se destaca).

En similar sentido se ha referido la doctrina al entender que la actividad registral presupone la aplicación del principio de legalidad, habida cuenta que:

> *"La inscripción de la propiedad inmueble, sus gravámenes y limitaciones, engendra una presunción de legitimidad registral, que consiste esencialmente: a) en presumir que el derecho inscrito existe en favor de la persona que aparece adquiriéndole; b) en presumir que el derecho cancelado no existe.*
>
> *1°. La existencia de la primera presunción se deduce del artículo 756 del Código Civil, que prescribe que la transmisión de la propiedad inmueble y demás derechos reales sólo se realiza por el registro del respectivo título traslaticio de dominio y también de las reglas de los artículos 43 y 44 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, según los cuales,* ***los instrumentos públicos sujetos a registro sólo podrán probarse mediante su inscripción o registro y no producirán efecto respecto de terceros sino desde la fecha de su registro****.*
>
> *La segunda presunción se encuentra recogida en el artículos 42 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, el cual*

[18] Sentencia C – 640 del 13 de agosto de 2002.
[19] Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 13 de mayo de 2014. Expediente. 23.128. M.P.: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

> *establece que el registro o inscripción 'que haya sido cancelado carece de fuerza legal y no recuperará su eficacia sino en virtud de sentencia en firme'.*
>
> *2. El principio de la legitimidad registral tiene su fundamento en el principio de la legalidad del instrumento presentado al registro y de la existencia de una inscripción del derecho del cual se dispone. El denominado principio de legalidad indica que la inscripción ha sido correcta y, según advertimos ya, fue instituido por el artículo 37 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos en los siguientes términos: 'Si la inscripción del título no fuere legalmente admisible, así se indicará en la columna sexta del libro radicador … y el ejemplar correspondiente se devolverá al interesado'…*
>
> *Cumplido, pues, el principio de la legalidad de la inscripción, se realiza el principio de la legitimidad registral, lo cual se traduce en presumir que la titularidad registral existe realmente"*[20].

En efecto, de conformidad con todo lo dicho, la fecha que debe entenderse como ejercida la publicidad del negocio jurídico contenido en la escritura pública 290 del 21 de junio de 2012, es la de la anotación de su registro, esto es, el 28 de junio de 2012[21], habida cuenta que sólo desde ese momento se entiende notificada y surte efectos respecto de terceros.

Así, entonces, de conformidad con el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo[22], norma aplicable al término de caducidad por disposición del artículo 40 de la Ley 153 de 1887[23], el plazo para ejercer el derecho de acción corrió entre el 29 de junio de 2012 –día siguiente a la fecha de la anotación del registro de la escritura pública 290 del 21 de junio de 2012- y el 29 de junio de 2014, por lo que, habida cuenta que la demanda se presentó el 12 de febrero de 2015, resulta evidente que el ejercicio del derecho de acción fue extemporáneo.

Ahora bien, **la anotación 4** del certificado de matrícula inmobiliaria 340-106744 aportado con la demanda (Fls 62 a 69) es de fecha 08-11-2011 y señala como especificación "Área de cesión al municipio de Sincelejo", **las anotaciones 5 y 6 que se refieren a la inscripción de la escritura Pública Nº 1393,** son del 25-06-2014 y en su especificación, la última indica que se trata de la "Declaración parte restante ***área de reserva 12.446.82 M2***"

---

[20] VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 615. Por su parte, VELÁSQUEZ JARAMILLO, se refiere al principio de legitimación registral en los siguientes términos: *"Se presume legalmente que toda anotación realizada en el folio real es auténtica mientras no se demuestre lo contrario (decr. 1250 de 1970, arts. 43 y 44). El título inscrito no es necesariamente legítimo, puesto que existe la posibilidad de atacarlo o controvertirlo por un vicio causante de su inexistencia o nulidad, es decir, que afecte la constitución, modificación o extinción de derecho real. No puede deducirse de la inscripción registral inmobiliaria un efecto saneador o convalidante de títulos defectuosos o nulos"*. Ob. Cit. Pág. 373.

[21] Según consta en el certificado de tradición del inmueble, obrante a folio Folios 201 – 202 del cuaderno principal de primera instancia.

[22] "8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa".

[23] Modificada por el artículo 624 del Código General del Proceso.

Si bien es cierto no se revela que tipo de reserva es la que constituye la limitación al dominio, en relación con el cómputo del término de caducidad en casos en que se demanda la responsabilidad del Estado **por la afectación jurídica** de bienes inmuebles al quedar incluidos en reservas forestales o parques nacionales, el Consejo de Estado ya había considerado en fecha anterior a la sentencia con radicación: 68001-23-33-000-2015-00182-01(57234) previamente citada y transcrita, que es del 2017; **que cuando se trata de ocupación jurídica de bienes inmuebles**, la caducidad debe contarse a partir del día siguiente a la inscripción de la afectación o limitación del derecho de propiedad en el Registro de Instrumentos Públicos; al respecto indicó:

> "Dado que la vía procesal a la cual acudió el actor fue la de la reparación directa, que la ocupación objeto de esta demanda fue decretada mediante Acuerdo número 057 del 27 de agosto de 1987 de la Junta Directiva del INDERENA, aprobada por medio de la Resolución Ejecutiva Número 84 del 13 de mayo de 1988 y que la demanda fue presentada el 12 de agosto de 1993, le corresponde a esta Sala analizar si al momento de presentación de la demanda ya había operado la caducidad de la acción, es decir, si para ese momento ya habían transcurrido los dos años a los que hace referencia el numeral 8 del artículo 136 C.C.A. (...).
>
> "Para la Sala, la caducidad de la acción de reparación directa **respecto de la ocupación jurídica de bienes inmuebles se debe contar, de manera general, a partir del día siguiente a aquél en que la afectación al interés general se inscriba en el Registro de Instrumentos Públicos, puesto que es desde ese evento en que se hace pública la decisión de la Administración de limitar el ejercicio de propiedad respecto del bien objeto de la afectación.**"[24] (Las negritas y subrayas son del Consejo de Estado).

Entonces, ubicados en la primera hipótesis formulada por esta colegiatura, frente a las limitaciones de su derecho de dominio *como origen del daño*, **con respecto a la anotación 4** el hoy demandante tenía hasta el 09 de noviembre de 2013 para demandar los perjuicios que ese registro le causó **y frente a las anotaciones 5 y 6,** tenía hasta el 26 de junio de 2016 para radicar el medio de control de Reparación Directa, pero no lo hizo.

- Ahora bien, aunque ya se aclaró la naturaleza y efectos de la fe pública registral, respecto a la prueba de los derechos reales o sus limitaciones y sus consecuencias, referidas a la oponibilidad de cara a los propietarios o terceros; de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1579 de 2012[25], se podría

---

[24] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de mayo de 2012, exp. 21.906; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

[25] Notificación de los actos de inscripción. Los actos de inscripción o registro se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por Entidad o

plantear como segunda hipótesis y contra argumento, a la tesis expuesta por el Consejo de Estado, que no existe evidencia en el expediente que la inscripción de la limitación al dominio, fue comunicada a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación y que ello, implicaría entonces que el propietario estuviese pidiendo regularmente la expedición del certificado de tradición de su bien inmueble y que en consecuencia, en este momento procesal, no existe certeza del día exacto de conocimiento del hecho dañoso por parte del hoy demandante.

- Ubicados en esa segunda hipótesis, aquella planteada en el párrafo anterior, encuentra esta colegiatura, que en la Resolución Nº 117 de diciembre por medio del cual se decide una actuación administrativa del Folio de Matrícula inmobiliaria Nº 340-106744 y 340-117577 del 15 de diciembre 2017 (Fls 26 a 53 del expediente), anexada por el demandante como prueba documental de los hechos acaecidos y de los daños y perjuicios señalados, en los considerandos de ese acto administrativo, específicamente en los antecedentes, se expresa lo siguiente:

> ***"Mediante escrito radicado en esta Oficina con el No. 3402016ER00299 del 15 de febrero de 2016****, el señor VICENTE PATERNINA FLOREZ, Representante legal de APROVIDES, solicitó* ***hacer la corrección del registro de la Escritura Pública Nº. 1393 del 24 de junio de 2014****, de la Notaria Tercera de Sincelejo,* ***en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 340-106744*** *y 340-117577, por cuanto, APROVIDES nunca ha vendido el terreno registrado al MUNICIPIO DE SINCELEJO, ni ha firmado escritura de venta al respecto.".*

Así las cosas, en el supuesto planteado en la segunda hipótesis, puede este Tribunal afirmar con certeza que al menos desde el 15 de febrero de 2016 el actor tenía conocimiento de los registros que afectaban su derecho de dominio y en consecuencia del daño; por ello, tenía hasta el 15 de febrero de 2018 para presentar la acción; pero no lo hizo y por ello hay lugar a rechazar de plano la demanda presentada, pues es evidente que ha operado el fenómeno jurídico

---

persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación. El titular del derecho podrá autorizar a otra persona para que se notifique en su nombre, mediante escrito que no requerirá presentación personal. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por lo tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.

de la caducidad, ya que la solicitud de conciliación extrajudicial es el 11 de octubre de 2018[26], celebrándose la audiencia de la referencia, el día 02 de noviembre del mismo año; es decir, por fuera del término de los dos años estipulados en el numeral 2° literal i) del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, entonces no tuvo la virtualidad de interrumpir o suspender el anterior término y se tiene acreditado, que la demanda fue presentada el 09 de noviembre de 2018[27].

En conclusión, la caducidad ha operado en cualquiera de los escenarios enunciados, el administrado perdió la oportunidad de acudir ante la jurisdicción; pues ubicados en la fecha del origen del daño; es decir, desde la inscripción de las anotaciones es claro que se superaron los dos años y situados en la fecha en que este Tribunal adquiere certeza que el demandante conocía las limitaciones a su derecho de dominio; no cabe duda que el presente medio de control de Reparación Directa se ejerció por fuera de la oportunidad legal para ello; otra arista que no puede confundirse con el daño, son los perjuicios invocados que se pueden proyectar hacía el futuro y la pérdida de oportunidad, que resultan ser la consecuencia de los registros ya reseñados; entonces, aclarado lo anterior, se hará efectiva la sanción para las partes que no impulsan el litigio dentro del plazo fijado en la ley, que es de orden público y cuyo fundamento se halla en la seguridad jurídica y el interés general.

En concordancia con lo expuesto, se rechazará la presente demanda, al tenor de lo dispuesto por el artículo 169-1 de la Ley 1437 de 2011, por haber operado la caducidad en el presente medio de control.

Decisión: En mérito de lo expuesto el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE - SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

[26] Fl. 87. C.Ppal.
[27] Fl. 90. C.Ppal.

PRIMERO: Declarar que ha operado la CADUCIDAD del medio de control de reparación directa por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, rechazar de plano la demanda de Reparación Directa presentada por La Asociación Pro Viviendas de Educadores de Sucre- APROVIDES representada legalmente por Vicente Antonio Paternina Flórez, contra el MUNICIPIO DE SINCELEJO- SUCRE.

TERCERO: Para efectos de esta providencia se tiene al **Dr. Roger Oswaldo Paternina Flórez**, abogado titulado, portador de la T.P. N° 134.498 del C. S. de la J. y C.C N° 9.308.012, **como apoderado judicial de La Asociación Pro Viviendas de Educadores de Sucre- APROVIDES, representada legalmente por Vicente Antonio Paternina Flórez**, en los términos y extensiones del poder conferido.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVESE el expediente. Devuélvanse al interesado los anexos de la demanda.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por esta Sala, en Sesión de la fecha, según consta en Acta N° 098.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANDRÉS MEDINA PINEDA
Magistrado

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE
Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado