

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, dos (02) de abril de dos mil trece (2013)

<b>REFERENCIA</b>	
<b>RADICADO</b>	05001-33-33-012-2012-00056-01
<b>MEDIO</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>DEMANDANTE</b>	ALBERTO ZAPATA ROJO
<b>DEMANDADO</b>	MUNICIPIO DE GÓMEZ PLATA
<b>PROVIDENCIA</b>	AUTO INTERLOCUTORIO
<b>TEMA</b>	Caducidad del medio de control de reparación directa por ocupación temporal o permanente de inmuebles
<b>PROCEDENCIA</b>	Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín
<b>DECISIÓN</b>	REVOCA DECISIÓN SOBRE EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD PROBADA

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra la decisión adoptada por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín (fls. 114 a 120), de declarar probada la excepción de caducidad, el día 01 de febrero de 2013, en la audiencia inicial celebrada conforme lo dispone el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

**ANTECEDENTES**

**1.** El día 17 de julio de 2012, los señores ALBERTO ZAPATA ROJO y otros, obrando por conducto de apoderado judicial instauraron demanda, en ejercicio del denominado medio de control de Reparación Directa contemplado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), contra el MUNICIPIO DE GÓMEZ PLATA, pretendiendo la declaratoria de responsabilidad de éste por los perjuicios materiales y morales causados como consecuencia de la ocupación permanente del predio de su propiedad el día 10 de mayo de 2010 que afirman aún continúa.

2. El conocimiento el asunto de la referencia, por reparto fue asignado al Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín; el cual mediante providencia del 16 de agosto de 2012 admitió la demanda (FI 84).
3. Notificada la entidad accionada del auto admisorio de la demanda, el *a quo* mediante providencia del 18 de enero de 2013 fijó fecha para celebrar la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) (FI 110).
4. El día 01 de febrero de 2013 el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, celebró la audiencia inicial, en la cual después de agotar el trámite contemplado en la ley, la juez procedió a decidir la excepción previa de caducidad alegada por el apoderado de la entidad accionada, declarándola (FIs 117).
5. De manera confusa y contradictoria, en la misma diligencia, la juez de primera instancia concedió el recurso de apelación presentado por la apoderada de la parte demandante, el cual pese a considerar debidamente sustentado, ante la objeción presentada por el apoderado de la entidad accionada, consideró que debía ser este Tribunal el que así debía determinarlo (FI 119).
6. Una vez correspondió por reparto a esta Sala, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante (FI 124).
7. Culminado este término el expediente ingresó a Despacho para decidir el recurso.

#### **FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN APELADA**

El *a quo* declaró probada la excepción de caducidad alegada por el apoderado de la entidad accionada, y en consecuencia ordenó dar por terminado el proceso, conforme lo establecido en el artículo 180 No. 6 del CPACA (FI 117).

Consideró la juez de primera instancia que en el presente caso el término de caducidad debe contarse a partir del momento en que se dio la ocupación del inmueble por parte de la administración de Gómez Plata (10 de mayo de 2010). En consecuencia, según el juzgado el término de caducidad de 2 años

inició el 11 de mayo de 2010 y culminó en principio el día 11 de mayo de 2012. No obstante dicho término se suspendió en razón de la solicitud de conciliación extrajudicial el día **26 de marzo de 2012**, y se reanudó el día **11 de mayo de 2012**, fecha en la cual se expidió la constancia de conciliación fallida, faltándole a la parte demandante 1 mes y 10 días para presentar la demanda, la cual fue presentada extemporáneamente el día **17 de julio de 2012** (Fl 117).

### **ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada de la parte accionante manifiesta su inconformidad con la decisión del *a quo* de declarar probada la excepción de caducidad, manifestando que la ocupación aún no ha cesado y que el perjuicio causado por el Municipio de Gómez Plata ha sido muy grave y no le ha permitido al accionante el disfrute del bien de su propiedad (Fls 119 y 121).

Procede la Sala entonces, previa verificación de la competencia que le asiste para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos susceptibles de este medio de impugnación proferidos por los Juzgados Administrativos de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de declarar probada la excepción previa de caducidad proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, para lo cual tendrá en cuenta las siguientes,

### **CONSIDERACIONES**

1. La demanda de REPARACIÓN DIRECTA (artículo 140 CPACA) de la referencia es promovida por los señores ALBERTO ZAPATA ROJO, DIEGO ALEXANDER ZAPATA PORRAS, DAIMER ALBERTO ZAPATA PORRAS, Y AMPARO ELPIDIA PORRAS, quienes actúan en nombre propio y ésta última además en representación del menor DEITON ALEJANDRO ZAPATA, contra el MUNICIPIO DE GÓMEZ PLATA (ANTIOQUIA), por la presunta ocupación permanente de predios producida desde el día 10 de mayo de 2010 con la canalización de la quebrada, la cual aún continúa.

2. Para efectos de determinar cómo se debe contabilizar el término de caducidad para promover la demanda de reparación directa por ocupación de inmuebles, H. Sala Plena, de la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, se pronunció el día 09 de febrero de 2011 dentro del proceso radicado 54001-23-31-000-2008-00301-01, para sostener:

***"3. El cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa en los casos de ocupación permanente de un inmueble***

*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<sup>1</sup> 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 pretende<sup>2</sup>, o desde la cesación del mismo cuando el daño es de tracto sucesivo o causación continuada<sup>3</sup>.*

*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*

---

<sup>1</sup> En este punto es pertinente aclarar que el vocablo "ocupación" a que se refiere el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, no es sinónimo de la "ocupación" como modo de adquirir el dominio a que se refieren los artículos 685 y siguientes del Código Civil, pues dicho modo no es predicable de los bienes inmuebles. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el verbo "ocupar" significa "tomar posesión o apoderarse de un territorio, de un lugar, de un edificio, etc, invadiéndolo o instalándose en él", o bien significa "llenar un espacio o lugar".

<sup>2</sup> 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. 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 Enríquez, expediente No. 32.935, entre otros.

<sup>3</sup> 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.

*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.<sup>4</sup>*

*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 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.<sup>5</sup>*  
(...)

*34. Por otra parte, esta corporación ha tenido oportunidad de definir la*

---

<sup>4</sup> 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."

<sup>5</sup> Sentencia del 7 de mayo de 2008, expediente 16.922, demandante: Sociedad Preycosanter Ltda., C.P.: Ruth Stella Correa.

*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.<sup>6</sup>*

*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<sup>7</sup>.*

**3.** Conforme a lo anterior, el H. Consejo de Estado distingue dos modalidades de ocupación de inmuebles: temporal y permanente, y explica que el término de caducidad en estas modalidades deberá contarse en la primera a partir del momento en que cesó la ocupación y en la segunda a partir del momento en que se terminó la obra o se tuvo conocimiento de su terminación, por cuanto la caducidad no puede permanecer suspendida indefinidamente en el tiempo.

**4.** En el presente caso, la parte accionante alude una ocupación permanente por parte del MUNICIPIO DE GÓMEZ PLATA, en razón a las obras de construcción de una canalización de aguas, con el fin de re direccionar el nacimiento de aguas que pasaba por la propiedad del señor FERMÍN ANTONIO RAMÍREZ (propiedad vecina a la de los demandantes), que comenzaron el día 10 de mayo de 2010, y sostiene que al momento de la presentación de la demanda persiste.

**5.** No puede confundirse una ocupación que tenga vocación de permanencia con una vocación temporal que se extienda en el tiempo, por cuanto la primera, una

---

<sup>6</sup> Auto del 9 de abril de 2008, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, expediente No. 03756.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SALA PLENA. Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURT. Nueve (9) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 54001-23-31-000-2008-00301-01(38271).

vez terminada la construcción de la obra que va a permanecer, comienza a contar el término de caducidad, mientras que la segunda se cuenta a partir del momento en que cesa la ocupación.

**6.** En el presente caso, según afirma la parte accionante (sin ser refutado por la entidad accionada) la ocupación se llevó a cabo el día 10 de mayo de 2010.

Según lo sostiene la parte demandante y lo pone de presente el apoderado del municipio accionado, el día 20 de mayo de 2010 el señor ALBERTO ZAPATA ROJO acudió a la oficina de Planeación de dicho ente territorial con ocasión a la presunta ocupación.

En opinión del apoderado del Municipio de Gómez Plata, el término de caducidad de la presente demanda, debe contarse a partir del día 20 de mayo de 2010, que considera fue la fecha en la que la parte demandante conoció los hechos que originan la demanda, y si bien la solicitud de conciliación del día 26 de marzo de 2012, suspendió el término de caducidad hasta cuando se expidió la constancia de no acuerdo el día 10 de mayo de 2012, por término de 1 mes y 15 días, solo hasta el día 17 de julio de 2012 la demanda fue presentada extemporáneamente (FI 102).

Según la juez de primera instancia, el término de caducidad en el presente caso debía contabilizarse a partir del día 10 de mayo de 2010, que fue la fecha en que en efecto se llevó a cabo la ocupación del inmueble por parte de la administración del Municipio de Gómez Plata.

**7.** Considera la Sala, que en el caso sub examine se trata de una ocupación permanente, con ocasión a la construcción de una canalización de aguas, realizada por parte del Municipio de Gómez Plata, y el término de caducidad debe contarse a partir del momento en que efectivamente se culminó con dicha obra o la parte demandante tuvo conocimiento de la misma, **y no a partir del momento en que inició la ocupación por parte del ente territorial accionado.**

Si bien en el presente caso el apoderado de los accionantes sostuvo cuando interpuso la demanda que la ocupación por causa de la obra (construcción de una canalización) permanecía, se puede advertir que al momento de celebrarse la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 del CPACA no obraba en el expediente prueba alguna que permitiera demostrar dicha afirmación, ni permitiera determinar el momento en el cual efectivamente la obra se culminó. En

consecuencia, debía continuarse con el trámite del proceso (por duda en la caducidad), y decidirse dicha excepción en la sentencia.

**8.** El H. Consejo de Estado de forma reiterada en el tiempo, ha expresado que en los casos donde haya duda en la caducidad, no hay lugar a la declaratoria de la misma, hasta que en el proceso no existan suficientes medios de convicción que así lo permitan. En providencia reciente la máxima Corporación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo plasmó dicha posición, así:

*"Finalmente, y considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento, por lo que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad"<sup>8</sup>.*

**9.** Con fundamento en los argumentos expuestos, dando aplicación al Principio de la prevalencia de lo sustancial sobre las formalidades, y garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia, estima la Sala que se impone revocar la providencia impugnada, para en su lugar ordenar al *a quo* que continúe con el trámite del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO. REVÓCASE** la decisión adoptada por el Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín (fls. 114 a 120), de declarar probada la excepción de caducidad, el día 01 de febrero de 2013, en la audiencia inicial celebrada conforme lo dispone el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. En su lugar deberá continuar con el trámite del proceso de la referencia.

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCION C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Mayo 9 de 2011. Radicación número: 66001-23-31-000-2010-00060-01(38960).

**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala, como consta en el acta de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

**YOLANDA OBANDO MONTES**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**