



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

San Andrés, Isla, veintisiete (27) de enero de dos mil veinte (2020)

Medio de control	Reparación Directa
Radicado	88-001-33-33-001-2019-00062-01
Demandante	Oswaldo Downs Mitchell
Demandado	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Magistrado Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado judicial de la parte demandante contra la providencia de fecha cuatro (4) de diciembre de 2019 proferida por el Juzgado Único Administrativo por medio de la cual se declaró la terminación del proceso por caducidad de la acción.

II. ANTECEDENTES

El señor Oswaldo Downs Mitchell y la señora Opal Luisa Downs Mitchell por intermedio de apoderado judicial, presentaron demanda de reparación directa en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con la finalidad que la entidad sea declarada administrativamente responsable por los perjuicios materiales y morales ocasionados por la ocupación de parcial de un lote terreno de propiedad de la señora Gwendolyn Mitchell de Downs.

Fundamentaron sus pretensiones indemnizatorias en los siguientes hechos:

1. Indica que la extinta Intendencia Especial de San Andrés Islas, para el paso de una carretera en el sector de "Four Corner" utilizó una porción de terreno de propiedad de la señora Gwendolyn Mitchell de Downs, en razón de lo cual la propietaria radicó petición el 3 de noviembre de 1988, ante la extinta Intendencia para el reconocimiento y pago del monto correspondiente a la porción de terreno utilizada.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

2. Informa que la mencionada petición no fue resuelta por la administración, por lo que su patrimonio fue afectado sin que por ello se hubiese pagado indemnización alguna o resarcido el daño causado por la escisión del terreno.
3. La señora Gwendolyn Mitchell de Downs, madre de los actores falleció el día 18 de febrero de 2005.
4. El día 15 de julio de 2015, los hoy actores solicitaron al Departamento Archipiélago el reconocimiento y pago de la suma de \$7.320.750 debidamente actualizada y/o indexada teniendo en cuenta el avalúo del inmueble que en su momento realizó la señora Constanza Parra, petición que fue resuelta por la entidad departamental el día tres (3) de septiembre de 2015 de manera desfavorable para las peticiones presentadas por los hermanos Downs Mitchell.
5. Finalmente refiere que hasta la fecha, el Departamento Archipiélago no ha procedido a inscribir la escritura pública o el acto administrativo que haga público u oponible a terceros la modificación de linderos o medidas del inmueble de propiedad de la señora Gwendolyn Mitchell de Downs.

- AUTO APELADO

El Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en audiencia inicial llevada a cabo el día cuatro (4) de diciembre de 2019¹, dispuso la terminación del proceso al considerar estructurado el fenómeno procesal de caducidad del medio de control, fundamentado en los siguientes argumentos:

“(…) de los hechos que se exponen en la demanda en efecto habla que desde el tres (3) de noviembre de 1988, la señora Gwendolyn Mitchell de Downs, presentó ante la extinta Intendencia Especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina petición para que se le reconociera a favor lo correspondiente a favor del citado lote de terreno, es así que desde tal fecha tres (3) de noviembre de 1988, la

¹ Folios 70 al 71 del cuaderno principal de apelación.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

afectada Gwendolyn Mitchell de Downs tenía conocimiento del daño que se le había causado y debe analizar el Despacho si acorde al artículo 164 numeral 2° literal (i) si la acción de reparación directa se presentó de manera oportuna.

Es así, que teniendo conocimiento del daño como se afirma en la demanda y en el oficio que se ha hecho referencia oficio de salida radicado No. 19357 del tres (3) de septiembre de 2015, tenía desde el tres (3) de noviembre de 1988 hasta el cuatro (4) de noviembre de 1990, la señora Gwendolyn Mitchell de Downs para iniciar la acción de reparación directa, contenido en el artículo 86 del Decreto 01 de 1984, es decir, el C.C.A. Código Contencioso Administrativo. sin embargo, aún cuando el despacho pensara que los herederos no habían tenido conocimiento y solo tuvieron conocimiento a partir del tres (3) de septiembre de 2015, también se observa que aun cuando se pretendió revivir el término de caducidad, tampoco la acción se ejerció dentro de la oportunidad prevista, pues siendo así, desde el tres (3) de septiembre del año 2015 también podría el despacho contar el término de caducidad de dos años, que vencería el tres de septiembre del año 2017, situación que no ocurrió. En tal sentido, considera este juzgador que utilizando los argumentos que ha expuesto el Consejo de Estado en innumerables providencias cuando se ha dado la situación de ocupación permanente, esto es, entre otras la sentencia proferida el nueve de febrero del año 2011, radicado 38271 cuando se trata de obras públicas ya sea de carácter temporal o permanente, la acción debe ejercerse desde cuando se tiene conocimiento del daño o como lo anuncia el apoderado de la parte demandada se tiene conocimiento de su finalización. Pero aquí hablamos de un daño que ocurrió desde el año 1988 y la parte demandante, el directo afectado Gwendolyn Mitchell de Downs que en paz descansa, nunca ejerció la acción de manera oportuna, es más, en el año 1999 se le puso de presente un avalúo.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

Tampoco se observa que haya ejercido la acción surtido los daños después de esta fecha que se puso presente ni mucho menos con el último oficio, pero frente a este último considera el despacho que tenía la virtualidad de revivir el término de caducidad de dos años, para este juzgador esta acción se ejerció cuando había operado la caducidad de la acción ...”

Inconforme con la decisión, el apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación dentro del trámite de la mencionada diligencia.

III. RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado judicial de la parte demandante presentó recurso de apelación exponiendo los siguientes argumentos:

“(...) es acertado lo expresado por el señor Juez, pero frente a lo que sería la señora Gwendolyn Mitchell de Downs, y no así a lo referido a los señores Oswaldo Downs Mitchell y la señora Opal Luisa Downs Mitchell. Además de ello sería, de vital importancia que se pueda revisar lo atinente a que en el folio de matrícula correspondiente al inmueble aquí referido, es evidente que hasta la fecha el Departamento no ha procedido siquiera a inscribir en el mismo la escritura pública o acto administrativo que haga público u oponible a terceros. En este caso estamos frente a tercero y por lo tanto esa actuación debió ser la que diera génesis a la modificación de linderos y medidas del inmueble que en su momento perteneció a la madre de mi mandante y por lo tanto se está aún en término de ejercer la acción legal que se pretende o del cual aquí ocupa la atención y frente al debido proceso administrativo que impone el principio de publicidad de la afectación de su situación jurídica, al no proceder a registrar en el folio de matrícula inmobiliaria que viene siendo la cédula o la hoja de vida del inmueble no hay publicidad y por lo tanto no lo hace oponible a terceros su señoría.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

Por otra parte, encontramos que el Honorable Consejo de Estado ha señalado que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, omisión u operación administrativa frente a la causal del perjuicio. De otro lado, es posible que en específicas ocasiones el daño se prolongue en el tiempo con posterioridad al momento de acaecimiento de los hechos dañosos que sirven de fundamento de la acción. Creo que ello es parte de lo que aquí ocurre, pero insisto más aún cuando en el folio de matrícula inmobiliaria no se advierte que se hubiese registrado la escritura de modificación de los linderos del inmueble para que fuese entonces oponible frente a terceros, por ello quedaría de alguna manera a espaldas de los propietarios o de terceros acudir ante cualquier estamento judicial o administrativo, por cuanto de hecho se hubiese inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria oportunamente por el Departamento sería un asunto totalmente diferente, por que incluso los herederos que son terceros se darían cuenta inmediatamente de esa afectación, pero hasta la fecha ni siquiera se ha inscrito ni la escritura, ni la modificación de linderos, por esto son estas (sic) algunas de las razones por la que insisto en considerar y solicito que la decisión tomada sea revisada.

(...)

Como no se inscribió en el folio de matrícula obviamente no es un acto público ni oponible a terceros.”

IV. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en consonancia con lo dispuesto en el inciso final del numeral 6º del artículo 180 ibídem, este Tribunal es competente para conocer del recurso de apelación impetrado por la parte demandante contra la providencia de cuatro (4) de diciembre de 2019, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de este Distrito Judicial en el curso de la audiencia inicial, por medio de la cual



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

se declaró la terminación del proceso por encontrar estructurada la caducidad del medio de control.

“Art. 153 COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.”

Por su parte, el artículo 243 de la citada norma dispone cuales son las providencias respecto de las cuales es procedente interponer el recurso de apelación, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo. (Subrayas de la Sala)



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

Conforme a la norma anterior, observa la Sala que el recurso de apelación es procedente en el presente asunto, atendiendo que el Juzgado Único Administrativo del Departamento Archipiélago dispuso la terminación del proceso.

- PROBLEMA JURÍDICO

En esta ocasión corresponde determinar si ha ocurrido o no el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, para lo cual se hace necesario establecer la fecha a partir de la cual se debe iniciar el conteo de los dos (2) años a que se refiere el literal i) num. 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

- CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA.

La caducidad ha sido entendida como una sanción establecida por el legislador por el no ejercicio oportuno del derecho, la cual trae como consecuencia la pérdida de la oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados.

Dicha figura puede ser vista desde dos ópticas: (i) como una limitante temporal al ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, toda vez que establece plazos para colocar en marcha el aparato jurisdiccional y (ii) como una garantía al principio de seguridad jurídica, puesto que limita la permanencia indefinida de los conflictos en el tiempo.

Respecto al tema de la caducidad, el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

“La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la judicatura a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello.

Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga² a los asociados del conglomerado social para que, ante la materialización de un determinado hecho, actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de los derechos reconocidos sustancialmente por las disposiciones jurídicas que de dichos supuestos fácticos se desprenden, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración”.

Ahora bien, en tratándose de la caducidad del medio de control de reparación directa la Ley 1437 de 2011 dispuso lo siguiente:

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

(...)

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;

Conforme a la norma citada, la parte demandante cuenta con el término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, para promover su demanda en tiempo.

² “(...) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales.” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

En consideración de la parte recurrente, el asunto sub judice corresponde a lo que la jurisprudencia ha denominado como un daño continuado, toda vez que los hechos y las omisiones imputadas a la demandada se han prolongado en el tiempo, de manera que fundado en lo anterior, explica que el hecho de no haberse realizado hasta la fecha por parte del Departamento Archipiélago la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble de propiedad de la señora Gwendolyn Mitchell de Downs ni la escritura pública o el acto administrativo donde conste la modificación de los linderos del inmuebles, de alguna manera imposibilitó el conocimiento de la situación a terceros.

- CASO CONCRETO

En el presente asunto, se encuentra en debate si la interposición de la demanda se presentó o no dentro de la oportunidad legal establecida para ello.

Revisado el plenario, observa la Sala que los demandantes manifiestan que la intendencia de San Andrés Islas, para el paso de una carretera en el sector conocido como "Four Corner" utilizó una porción de terreno de propiedad de la señora Gwendolyn Mitchell de Downs, quien el día tres (3) de noviembre de 1988 presentó petición ante la extinta Intendencia Especial para el reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente.

Basado en lo anterior, comprende la Sala que el hecho dañoso del cual se solicita indemnización consistió en la ocupación permanente realizada presuntamente por la administración, la cual se concretó en la utilización de predios de un particular para la construcción de una carretera en el sector conocido como "Four Corner".

En principio podría decirse que como quiera que la realización de una carretera es una situación que no puede ser llevada a cabo a espaldas o a escondidas de la comunidad por todo lo que ello implica, (desplazamiento de material y maquinaria pesada, movimiento de personal en el sector, etc.) considera la Sala



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

que desde el inicio de la obra la propietaria del inmueble debió tener conocimiento de la ocupación alegada. No obstante, en atención que los actores manifiestan en el escrito de demanda que la señora Gwendolyn Mitchell de Downs, (propietaria del inmueble) el día **tres (3) de noviembre de 1988** elevó ante la extinta Intendencia Especial solicitud de reconocimiento y pago de la respectiva indemnización por la obra realizada, es entendido que a partir de dicha fecha se tiene certeza que la propietaria tuvo conocimiento de la obra realizada en el inmueble de su propiedad.

Lo anterior implica, que desde dicha fecha la señora Gwendolyn Mitchell de Downs tenía la posibilidad de interponer la acción de reparación directa para lograr la reparación del daño y los perjuicios que le fueron ocasionados, en los términos de la normatividad vigente para la época, es decir, el Decreto 01 de 1984, que al respecto contempla lo siguiente:

ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES.

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 u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

Conforme a la norma citada, el término de caducidad de la acción de reparación directa empezó a correr a partir del cuatro (4) de noviembre de 1988 y finalizó el día cuatro (4) de noviembre de 1990, por lo cual, efectivamente tal como lo mencionó el juez de instancia se encuentra estructurado el fenómeno procesal de la caducidad de la acción de reparación directa.

Ahora bien, en lo que respecta a los herederos de la señora Gwendolyn Mitchell de Downs, sostiene el apoderado de la parte actora que dicha actuación (ocupación realizada) no les es oponible como quiera que no se ha efectuado la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la decisión de modificación de linderos, situación que no es de recibo por la Sala por lo que se pasa a explicar.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

Se hace necesario aclarar que en la presente causa el hecho dañoso por el cual se solicita la declaratoria de responsabilidad es la ocupación permanente supuestamente realizada por el ente territorial en una fracción de terreno de propiedad de la señora Gwendolyn Mitchell de Downs, y no la omisión de la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la decisión de modificación de linderos, por ende el término de caducidad conforme a la norma se empieza a contar a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho, es decir, la ocupación imputada, o desde cuando se debió tener conocimiento del hecho.

En este orden, tal como se mencionó líneas atrás se debió tener conocimiento del hecho por su magnitud tanto por la propietaria como por sus herederos desde el inicio de la ejecución de las obras, no obstante se tomó la fecha en la cual se solicitó indemnización a la demandada, teniendo en cuenta que es en cabeza de la propietaria del bien quien en principio tendrían legitimación para obtener una reparación del daño.

Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara que los actores no tenían conocimiento de la ocupación realizada por el ente territorial y se adoptara como fecha para el inicio del conteo del término de caducidad la fecha en que elevaron petición ante la administración para solicitar indemnización, es decir el día tres (3) de septiembre de 2015, igualmente la acción estaría caducada como se pasa a explicar:

Acogiendo el día tres (3) de septiembre de 2015, como fecha en la cual las partes tuvieron conocimiento del daño el término de caducidad en principio vencería el día 4 de septiembre de 2017. La solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el día 22 de noviembre de 2016, es decir, habiendo transcurrido un año, 2 meses y 18 días del término de caducidad. El tres (3) de febrero de 2017 fue llevada a cabo la audiencia de conciliación prejudicial, contando así solo hasta el día 15 de noviembre de 2017 para presentar la demanda en término. No obstante, el día cinco (5) de abril de 2019 fue presentada la demanda conforme acta de reparto visible a folio 41 del cuaderno principal. Es decir, por fuera de la oportunidad legal, estructurándose así el fenómeno de la caducidad del medio de control.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 0010

SIGCMA

En razón de lo anterior, considera la Sala que tal como lo señaló el juez de instancia se encuentra caducado el medio de control de reparación directa.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN,**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto proferido en audiencia por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Circuito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de cuatro (4) de diciembre de 2019 por medio del cual se declaró la terminación del proceso por caducidad de la acción.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Una vez ejecutoriado el presente proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NOEMÍ CARREÑO CORPUS
Magistrada

JOSE MARÍA MOW HERRERA
Magistrado

JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado