

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

MEDIO DE CONTROL:	REPARACION DIRECTA
EXPEDIENTE:	76001-33-33-003-2019-00054-01
DEMANDANTE:	FABIO VARGAS C.C. 14.969.271 y TP 25.072 Fabbiovargas2012@gmail.com Actúa en propio nombre y representación judicial
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE YUMBO
ASUNTO	REVOCA auto que rechazó la demanda por caducidad. Ocupación permanente de una propiedad inmueble.

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resuelve el recurso apelación propuesto por la parte demandante contra el auto interlocutorio nro. 751 del 16 de julio 2019¹ proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Cali, que rechazó la demanda por caducidad de la acción.

I.ANTECEDENTES

El señor Fabio Vargas, en propio nombre y representación, el 6 de marzo de 2019 presentó demanda de reparación directa contra el municipio de Yumbo (V) para que se lo declare responsable por la ocupación permanente del inmueble de su propiedad.

En los **supuestos fácticos** relató²:

1. El 6 de septiembre de 2000 adquirió el dominio por compraventa de un lote de terreno mediante escritura pública No. 3.492 (fl. 12).
2. El 3 de octubre de 2005 el Director de Planeación de Yumbo emitió concepto de uso de suelo No. 221-2005 “para compra por parte del municipio de Yumbo”, según el cual el lote corresponde a *“área de tratamiento especial corredor paisajístico ambiental, su uso principal es reforestación con fines urbanísticos y uso prohibido vivienda, institucional, comercial”* (fl. 20).
3. El 26 de febrero de 2018 el director del departamento de planeación respondió una petición de expropiación administrativa con indemnización previa del terreno, manifestando que el inmueble se encuentra incluido como área de tratamiento especial, corredor paisajístico ambiental, de conformidad con el Acuerdo 28 de 18 de septiembre de 2001, e incluso el Acuerdo 16 de 7 de mayo de 1991 *“por el cual se expide el Plan y Reglamento de usos del suelo que establece la primera jerarquización vial del Valle del Cauca y determinó como vía primaria la carretera Panorama”* no permitía ninguna construcción de carácter permanente en ese sitio conforme a los artículos 38, 43 y 51 del Decreto 1409 de 27 de septiembre de 1985. (fl. 41).
3. En octubre de 2018 nuevamente el Director de Planeación certificó que el inmueble tiene prohibido el uso de suelo vivienda, institucional, comercio (fl. 19).
4. Instrumentos públicos expidió el 25 de febrero de 2019 certificado de libertad y tradición según el cual el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria nro. 370-0625290 aparece registrado como propiedad del demandante. (fl. 48)
5. El Municipio de Yumbo, año tras año, factura el impuesto predial del inmueble, pese a que su propietario no tiene el uso, goce y disposición del mismo y en varias ocasiones ha presentado excepciones de fondo contra el mandamiento de pago del tributo (fl. 21 a 40).

6. Por el año 2019 nuevamente se expidió factura de cobro del impuesto predial (fl. 11).

7. Aunque el administrado ha pedido que cese el cobro del predial la administración responde que es improcedente e ilegal que no se cobre el impuesto.

Con base en ello solicita que se declare la ocupación permanente del inmueble desde 2005 hasta la fecha, se ordene el pago de su precio y se declare que no se causó el impuesto predial desde esa fecha.

II. PROVIDENCIA APELADA:

El juzgado rechazó la demanda por caducidad. Argumentó que ni de los hechos de la demanda y ni de sus anexos es posible dilucidar el extremo temporal a partir del cual se debe contabilizar el término de caducidad, pues no se determinó si la ocupación persiste o finalizó.

Indicó que el demandante tuvo conocimiento del presunto daño inferido por la decisión administrativa de ocupación jurídica al momento de la expedición del uso de suelos nro. 221-2005, pues fue a partir de ese momento que conoció la prohibición del uso de su inmueble para vivienda, institucional y comercio, quedando pendiente la compra del mismo por parte del municipio o el inicio del proceso de expropiación, los cuales no se realizaron; pasando más de 13 años para acudir a la jurisdicción a reclamar la presunta ocupación, por lo tanto, se superó el termino de caducidad de los 2 años.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El demandante apeló la decisión en escrito visible a folio 91 del expediente físico.

Indicó que existe una violación evidente de sus derechos de acceso a la administración de justicia porque la realidad fáctica indica que está obligado de por vida a pagar el impuesto predial sobre un inmueble de su propiedad que no puede explotar económicamente porque en él no puede realizar ningún tipo de actuación urbanística dado que fue afectado al interés común; pero no ha recibido ninguna compensación económica del Estado por ello. También exigió aplicar el artículo 148 del CPACA, para hacer cesar la vulneración de sus derechos.

Con posterioridad allegó escrito de adición del recurso de apelación¹.

IV. CONSIDERACIONES:

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

La instancia se circunscribe a establecer:

¿La demanda de reparación directa por ocupación permanente del inmueble con matrícula inmobiliaria nro. 370-0625290 de propiedad del demandante debe ser rechazada de plano por caducidad, porque desde 2005, la Dirección de Planeación Municipal certificó que es una “área de tratamiento especial, ¿corredor paisajístico ambiental”?

4.2. TESIS DE LA SALA

¹ Ver folio 93

La demanda de reparación directa por ocupación permanente del inmueble con matrícula inmobiliaria nro. 370-0625290 de propiedad del demandante no debe ser rechazada de plano por caducidad, para garantizar el acceso a la administración de justicia, toda vez que en esta etapa temprana del proceso se advierte que actualmente es un inmueble privado, afectado al bien común, sin declaratoria de enajenación voluntaria o forzosa ni juicio de expropiación, lo cual amerita iniciar el proceso.

4.3. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 320² del C.G.P, aplicable por remisión del artículo 306³ del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

A su turno, el artículo 328 ibidem dispone entre otros aspectos que: *“el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”*.

Sea lo primero decir que la parte actora funda la demanda de reparación directa en el medio de control establecido en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, que impone que la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la ocupación permanente de un inmueble por causa imputable a una entidad pública. Como indemnización pide se ordene el pago de su precio y se declare que no se causó el impuesto predial desde entonces y hasta el registro de la sentencia.

En cuanto a la caducidad, el artículo 164.2, literal i), del mismo estatuto, dispone que la demanda de reparación directa deberá presentarse dentro del término de dos años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción causante del daño.

Ahora bien, el artículo 191 de la Ley 1437 impone:

ARTÍCULO 191. TRANSMISIÓN DE LA PROPIEDAD. Si se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio.

De otra parte, la ley 388 de 1997, establece:

ARTICULO 59. ENTIDADES COMPETENTES. El artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

"Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por

² Artículo 320. Fines de la apelación.

El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

³ ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades."

ARTICULO 60. CONFORMIDAD DE LA EXPROPIACION CON LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El artículo 12 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

"Toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial.

Las adquisiciones promovidas por las entidades del nivel nacional, departamental o metropolitano deberán estar en consonancia con los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo correspondientes.

Las disposiciones de los incisos anteriores no serán aplicables, de manera excepcional, cuando la expropiación sea necesaria para conjurar una emergencia imprevista, la cual deberá en todo caso calificarse de manera similar a la establecida para la declaración de urgencia en la expropiación por vía administrativa."

De otra parte, el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, dispone en lo pertinente:

ARTÍCULO 399. EXPROPIACIÓN. El proceso de expropiación se sujetará a las siguientes reglas:

1. La demanda se dirigirá contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso. (...)

2. **La demanda de expropiación deberá ser presentada dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, so pena de que dicha resolución y las inscripciones que se hubieren efectuado en las oficinas de registro de instrumentos públicos pierdan fuerza ejecutoria, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno.** El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

Finalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-750/15, analizó varias disposiciones normativas y consideró en lo más relevante para esta providencia:

"La Constitución establece que la expropiación transcurre mediante dos caminos. De una lado, a través de un proceso de expropiación judicial. El marco general de dicha opción se encuentra regulado en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 1682 de 2013, 1742 de 2014 y el artículo 399 del Código General del Proceso. De otro lado, se halla la vía administrativa, hipótesis que quita la propiedad al privado con la expedición de un acto administrativo expropiatorio, conforme a los términos previstos en el artículo 63 de la Ley 388 mencionada. Dicha cesión forzosa del dominio tiene control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, medio de control de nulidad y restablecimiento. Pese a sus diferencias, "en ambos casos debe salvaguardarse el balance constitucional entre la utilidad pública o el interés social que motivan la expropiación, y el interés privado amparado a través de la indemnización. Para ello, debe cumplirse a cabalidad el procedimiento orientado a garantizar este balance.

La utilidad pública y el interés social son algunos de los límites constitucionales que determinan el alcance del derecho de propiedad, según establece el inciso 4º del artículo 58 Superior. No obstante, con fin de salvaguardar el núcleo esencial de dicho derecho, la Corte ha sido enfática en identificar los requisitos que deben respetar las autoridades estatales cuando privan de la titularidad del derecho de propiedad a una persona contra su voluntad, éstos son:

“i) Que existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.

ii) Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio. La adopción de dicha decisión presupone que se adelante el procedimiento establecido en la ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. Dicho procedimiento comprende una etapa previa, lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa, con base en una oferta por parte de la entidad pública.

iii) Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en el Num. 21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. [77].

Con base en esos requisitos de rango constitucional, la Corte considera que la expropiación o cualquier otra forma de adquisición del dominio por parte del Estado debe: i) respetar el principio de legalidad, norma que implica que únicamente serán objeto de expropiación los bienes que sean necesarios para que la administración desarrolle los fines de la utilidad pública o del interés social, objetivos determinados en la Ley; ii) salvaguardar las garantías constitucionales, por ejemplo el debido proceso, el derecho de defensa o la igualdad [78]; iii) promover un arreglo directo con el propietario, de modo que obtenga el consentimiento del titular del bien. Entonces, las autoridades sólo recurrirán a la expropiación cuando falle la enajenación voluntaria, sin perjuicio de la posibilidad que tiene el ciudadano de recurrir al ejercicio de medios de control contencioso-administrativos para controvertir dicha decisión, opción que garantizará el derecho al acceso a la administración de justicia; y iv) cancelar una indemnización justa, desembolso que debe efectuarse antes de la expropiación.

En la fijación de esas condiciones, la Corte ha precisado que el Estado tiene la obligación de acceder a los bienes necesarios para el desarrollo de sus funciones a través de la enajenación voluntaria o de la expropiación y no por la mera ocupación del mismo. Lo anterior, porque las autoridades tienen el deber de respetar el derecho de propiedad y la Constitución, norma que regló y determinó condiciones para afectar esa garantía. Sobre el particular, esta Corte precisó que:

“Las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado consagrados en el Art. 2º de la Constitución deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso contemplado en el Art. 29 ibídem, o sea, deben adquirir el derecho de propiedad sobre ellos en virtud de enajenación voluntaria o de expropiación si aquella no es posible, en las condiciones contempladas en la ley, y no pueden obtenerlos mediante su ocupación por la vía de los hechos.

No obstante, cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar.

Así mismo, si en tales circunstancias la entidad pública es condenada a pagar la indemnización, es razonable que se ajuste a Derecho, así sea a posteriori, la adquisición del vulnerado derecho de propiedad privada por parte de aquella, pues como efecto del pago ulterior y cierto de la condena por parte del Estado no existe jurídicamente ninguna justificación para que el titular de dicho derecho continúe siéndolo. Si así fuera, se configuraría un enriquecimiento sin causa de este último a costa del Estado, pues aunque en virtud de la ocupación aquella adquirió la posesión del inmueble, la misma no tendría el poder jurídico de disposición del bien, a pesar de haberle sido impuesta la obligación de reparar todo el derecho.”.[79].

En las hipótesis en que la administración desconoce la prohibición de ocupar bienes por vías de hecho incurre en un daño antijurídico, en la medida en que impone al particular una carga que no está obligada a soportar. Esa situación causará la responsabilidad del Estado como resultado de la afectación al derecho de la propiedad, daño que podrá ser subsanado con el pago de una indemnización plena a favor del titular del derecho de propiedad privada a través del medio de control de reparación directa.”

En ese contexto, en criterio de la Sala, es preciso admitir la demanda para dilucidar la solidez de las premisas fácticas y normativas que contiene, y determinar si efectivamente existe una ocupación permanente de una propiedad privada que de lugar a la indemnización pretendida.

Por lo anterior se revocará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO. - REVOCAR el auto interlocutorio nro. 751 del 16 de julio 2019 proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Cali que rechazó la demanda por caducidad de la acción, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; y en su lugar se **ORDENA** que se provea sobre la admisión de la misma.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente híbrido al juzgado de origen previo registro en SIGLO XXI.⁴

La decisión adoptada en la presente providencia fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta de que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad públicas que se presenta en el país a raíz del COVID- 19.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada


ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada


VÍCTOR ADOLFO HEREDIA
Magistrado

⁴ AAGG
VoBo Secretario