

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, viernes, 24 de marzo de 2023

Expediente:	76001-33-31-012-2007-00331-00
Acción:	Reparación directa
Demandante:	José Arcesio Zuluaga Nieto y otros gustavoadolfoparraruiz@gmail.com
Apoderado:	Gustavo Adolfo Parra Ruiz gustavoadolfoparraruiz@gmail.com
Demandado:	Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – NIT. 830125996-9 buzonjudicial@ani.gov.co
Vinculado:	Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca – UTDVVCC – NIT. 830059605-1 juridicautdvcc@gmail.com utdvcc@hotmail.com

SENTENCIA.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN:

No existiendo causal de nulidad que afecte la validez de lo actuado dentro de este proceso, procede el **JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SANTIAGO DE CALI**, de conformidad con el artículo 170 del C.C.A., subrogado por el D.E. 2304/89, artículo 38, a proferir la correspondiente sentencia en primera instancia en el asunto de la referencia.

II. SÍNTESIS DE LA DEMANDA:

El señor José Arcesio Zuluaga Nieto en calidad de apoderado general de los señores Claudia Alexandra Zuluaga Reyes y Luis Alfredo Zuluaga Reyes, a través de apoderado judicial interpone demanda de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, en contra del Instituto Nacional de Concesiones – Inco (Hoy Agencia Nacional de Infraestructura – Ani), teniendo como vinculada a la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, con el fin de que se hagan las siguientes,

III. DECLARACIONES Y CONDENAS:

1. Que se declare administrativamente responsable a la entidad accionada por los perjuicios materiales causados a los demandantes, producto de la ocupación permanente de 4.648.13 metros cuadrados del predio de propiedad de los señores Luis Alfredo y Claudia Alexandra Zuluaga Reyes, denominado Zaragoza, para el desarrollo de las obras de ampliación de una vía pública realizada en ejecución del proyecto Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca.
2. Que como consecuencia de lo anterior se proceda a condenar a la demandada por los perjuicios referenciados a folios 42 a 43 del cdno. ppal.

IV. HECHOS

La causa petendi, con la cual sustenta las pretensiones, está planteada en los siguientes

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

términos¹:

Se informa en la demanda que los señores Luis Alfredo y Claudia Alexandra Zuluaga Reyes, son propietarios en proporción del 50% cada uno, de un lote de terreno ubicado en el corregimiento La Herradura del municipio de Palmira, Valle, denominado Zaragoza, con matrícula inmobiliaria No. 378-69042, que fue adquirido por escritura pública No. 12004 del 22 de noviembre de 1990, otorgada en la Notaría Décima del Círculo de Cali, dentro de la liquidación de la sociedad Agrícola Bremen & Cia. Ltda.

Aducen que para la ejecución del proyecto vial el Instituto Nacional de Vías – Invias realizó al apoderado general de los demandantes la oferta formal de compra de una faja de terreno del predio en mención, advirtiéndosele que de no aceptarse la oferta se daría inicio al proceso de expropiación.

Que Invias describió gráficamente la faja de terreno que pretendía adquirir a través de plano topográfico que se anexó a la oferta formal de compra, el cual fue elaborado en el mes de marzo de 1997 por personal experto de la entidad y de la Unión Temporal conformada por Disconsultoría Ltda. Silva Carreño & Asociados S.A., y Falla Chamorro & Cía. S. en C.

Señala que con base en la descripción gráfica, aceptaron la oferta de compra y mediante escritura pública No. 1030 del 03 de junio de 1999, corrida en la Notaría Primera de Palmira, enajenaron a favor del Instituto Nacional de Vías una faja de terreno del predio denominado Zaragoza.

Indica que en el parágrafo de la cláusula segunda de la compraventa, en lo concerniente a la determinación del objeto, se estipuló que “...*No obstante la descripción de linderos y cabida la venta se hace como cuerpo cierto...*”.

Que también se estipuló que la zona enajenada se concreta en la porción de terreno descrita gráficamente en el plano protocolizado, por lo que la faja vendida corresponde a 11.855 metros cuadrados, la cual se entregó al comprador.

Que el Decreto 1800 de 2003 creó el Instituto Nacional de Concesiones – Inco que reemplazó al Instituto Nacional de Vías – Invias, por lo que el Inco administra el contrato de concesión denominado Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca.

Informa que Invias, mediante documento adiado 16 de enero de 2002, realizó a los demandantes una nueva oferta formal de compra de 5.400 metros cuadrados de una nueva faja de terreno sobre el mismo predio, la que fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Palmira.

Que el Inco, a través de la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca viene ocupando ilícitamente desde el mes de mayo de 2002 el predio denominado Zaragoza en un área de 4.648.13 metros cuadrados que, sumados a los 11.885 metros cuadrados inicialmente, suman un total de 16.533.13 M2.

¹ Folios 42 a 51 del cuaderno principal.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Señala que mediante comunicación del 23 de agosto de 2006, el Instituto Nacional de Concesiones aclaró la oferta de compra del 16 de enero de 2002, dejándola en realidad sin efectos, bajo el argumento que esa porción de terreno ya había sido pagada, pues la escritura pública 1030 de 1999 refiere a un área total de 31.212 metros cuadrados y que los señores Zuluaga Reyes solo entregaron 11.885 m2.

Indica que a través de documento del 24 de noviembre de 2006, el Inco comunicó a la Oficina de Registro la compra de una nueva faja de terreno del predio Zaragoza de 16.405.51 metros cuadrados que contradice lo mencionado con anterioridad.

Culmina señalando que el predio tiene una vocación agrícola, siendo explotado ininterrumpidamente con cultivos de caña de azúcar que venden al Ingenio Manuelita S.A., inutilizándose por la ocupación un área correspondiente a 4.648.13 metros cuadrados que le han ocasionado los perjuicios deprecados.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La parte actora estima como sustento de su reclamo los artículos 2, 4, 6, 90 y 123 de la Constitución, 1889 del Código Civil y 2, 3, 82, 83, 86, 132 numeral 6° y 206 a 214 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

VI. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue radicada el 19 de diciembre de 2007, ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Cali, correspondiéndole por reparto al Juzgado Doce Administrativo, según se observa en el acta individual de reparto visible a folio 52 del cuaderno principal.

Mediante auto No. 159 del 25 de marzo de 2008 (Folios 58 a 59 del cdno. ppal.), el referido despacho admitió la demanda, ordenó la notificación a la entidad demandada, al Ministerio Público y fijar en lista el proceso; posterior a ello expidió el auto No. 585 del 19 de septiembre de 2008, a través del cual corrigió el auto admisorio en relación con el nombre del accionante José Arcesio Zuluaga Nieto. (Fls. 54 a 55).

Este asunto fue remitido al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cali (Fl. 278); posteriormente enviado al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali (Folio 700 del cdno. 1A), y finalmente conocido por este Despacho, el que avocó el conocimiento del proceso a través de la providencia del 27 de enero de 2016 (Fl. 721 del cdno. 1A).

VII. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO

Por intermedio de apoderado legalmente constituido, dio contestación (Folios 78 a 88 del cdno. ppal.), se opuso a las pretensiones de la demanda manifestando que las normas precontractuales o contractuales, así como los documentos, no constituyen hechos, sino presupuestos de derecho.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Argumenta que tal como se señala en la demanda, los actores dieron en venta parcial 31.212.50 metros cuadrados al Instituto Nacional de Vías – Invias a través de la escritura pública No. 1030 de 03 de junio de 1999, otorgada en la Notaría Primera de Palmira y registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. 378-69042, constituyéndose en favor de la entidad compradora, que es la propietaria de la red vial nacional, un derecho de utilidad pública en la proporción indicada en el instrumento.

Por ello, señala que no es cierto que la faja vendida a Invias hubiere sido en proporción de 11.855 metros cuadrados, pues la escritura pública y el valor cancelado indican la realidad de la negociación que no admite discusión.

Señala que los inmuebles adquiridos por el Estado se constituyen en bien de uso público y que si los vendedores entregaron un área diferente a la comprada y referenciada, en cualquier momento el Estado puede concurrir a ellas en virtud de lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política.

Igualmente, formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, cumplimiento del debido proceso y aplicación del principio general que el acuerdo de voluntades es ley para las partes, ineptitud sustantiva de la demanda por no cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el numeral 5 del artículo 75 del Código de Procedimiento Civil, adecuación de la conducta del Inco a los principios de legalidad y seguridad jurídica, inexistencia del daño y del nexo de causalidad respecto del Inco e igualdad frente a las cargas públicas.

De igual forma, formuló llamamiento en garantía a la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca y a la Aseguradora Condor S.A.², el que fue negado mediante auto del 21 de octubre de 2009³.

VINCULADA UNIÓN TEMPORAL DESARROLLO VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA - UTDVVCC⁴

Por providencia del 27 de junio de 2011 (Folios 287 a 289 del cdno. ppal.), se ordenó la vinculación de la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca en calidad de litisconsorte necesario, ello por solicitud realizada por el Instituto Nacional de Concesiones – Inco (Folios 141 a 144 del cdno. ppal.).

Una vez notificada, contestó el traslado de la demanda oponiéndose a la prosperidad de las súplicas de esta, aclarando que la responsabilidad predial contemplada en el contrato de concesión No. 005 de 1999 estuvo a cargo de Invias para esa época y no en cabeza de la UTDVVCC.

Indica que en la anotación 5 del folio de matrícula inmobiliaria No. 378-69042, la parte demandante transfirió al Instituto Nacional de Vías una zona de terreno de 31.212 metros cuadrados, según se observa en la escritura pública 1030 del 03 de junio de 1999, otorgada en la Notaría Primera de Palmira, evidenciándose en el parágrafo segundo de

² Folios 62 a 64 del cdno. ppal.

³ Folios 111 a 115 del cdno. ppal.

⁴ Folios 407 a 423 del cdno. 1A

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

la cláusula segunda que son propietarios en proporción del 50% cada uno de un lote con un área de 277.097.50 metros cuadrados y no del lote de terreno que se adquirió inicialmente a través de la escritura pública 1204 del 22 de noviembre de 1990.

Señala que los demandantes voluntariamente vendieron al Invias, mediante la escritura pública 1030 de 1999, la faja de terreno que se necesitaba para el desarrollo del proyecto de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, en el sector Variante Norte Palmira en una extensión de 31.212 metros cuadrados, conociendo la necesidad de la entidad compradora, así como la oferta recibida.

Manifiesta que por oficio del 23 de agosto de 2006, el Inco dejó sin efectos la oferta formal de compra de 5.400 metros cuadrados, pues dicha área ya había sido adquirida en su totalidad a los actores.

Asegura que no es cierto que la UTDVVCC esté ocupando ilícitamente desde el mes de mayo de 2002 en un área de 4.648.13 metros cuadrados del predio objeto de demanda, pues fue Invias el que realizó la adquisición predial que es de 31.212 metros cuadrados y no el concesionario y, además, porque la entidad entregó a la Unión Temporal de Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca el área para desarrollar el proyecto de malla vial en ese sector.

Argumenta que los 16.533.13 metros cuadrados a que se refieren los demandantes hacen parte del predio adquirido por Invias, por lo que no se puede decir que se está ocupando un área de forma ilegal, ni mucho menos que estos no fueron enajenados por los señores Zuluaga Reyes.

Propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de responsabilidad, adecuación de la conducta conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica, responsabilidad a cargo de un tercero, temeridad y mala fe por parte de los demandantes e inexistencia del daño y del nexo de causalidad respecto al concesionario Unión Temporal Desarrollo Vial Valle del Cauca y Cauca.

VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por providencia del 11 de octubre de 2021 se cerró el debate probatorio y se dio la oportunidad a las partes para que alegaran de conclusión (Archivo No. 237 del expediente digital), de la cual hicieron uso la parte demandante⁵, la Agencia Nacional de Infraestructura – Ani⁶ y la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca⁷.

Como se encuentran acreditados los presupuestos de validez y eficacia del proceso, se procede a emitir sentencia de mérito, previa las siguientes,

IX. CONSIDERACIONES

EXCEPCIONES

⁵ Archivo No. 241.1 del expediente digital.

⁶ Archivo No. 242.1 del expediente digital.

⁷ Archivo No. 243.1 del expediente digital.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Antes de estudiar el fondo del asunto nos pronunciaremos sobre los medios exceptivos propuestos.

La entidad demandada Instituto Nacional de Concesiones – Inco (Hoy Agencia Nacional de Infraestructura – Ani), propuso, entre otras, la de falta de legitimación en la causa por pasiva bajo el argumento que en el contrato de concesión No. 005 del 29 de enero de 1999 se fija al concesionario la obligación de realizar por su cuenta y riesgo los estudios, diseños, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento, la prestación del servicio y el uso de los bienes de propiedad del Invias dadas en concesión para la ejecución del proyecto denominado Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, asumiendo este el riesgo y la responsabilidad directamente de esa actividad frente al Estado y terceros.

Asimismo, la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, formuló el medio de falta de legitimación en la causa por pasiva, indicando que para la fecha de los hechos, esto es, la negociación, no era la competente para la adquisición de los predios requeridos para el proyecto Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, competencia que estaba en cabeza del Instituto Nacional de Vías – Invias, de conformidad con lo estipulado en la cláusula 26 del contrato de concesión No. 005 de 1999.

Manifiesta que en el mismo contrato se estableció que Invias entregaba el predio al concesionario para que iniciara la ejecución de las obras de construcción.

Para resolver este medio defensivo, debe recordarse que la legitimación en la causa es la capacidad subjetiva para ser parte en el proceso, además de constituir un presupuesto procesal para que se emita una decisión de fondo en la litis.

Sobre este tema, el Consejo de Estado⁸, ha diferenciado la legitimación en la causa de hecho y la material, entendiendo la primera como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado mediante la pretensión, es decir, que la relación jurídica surge de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación de ésta al demandado. Por lo tanto, se aduce que quien cita a otro está legitimado de hecho por activa y a quien se cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, esto después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Y la segunda, legitimación material, guarda relación con la participación real en el hecho que originó la formulación de la demanda.

Así, la legitimación en la causa por pasiva de hecho es un presupuesto de procedibilidad de la demanda, pues tiene que ver con la capacidad del demandado de ser parte en el proceso y, la legitimación en la causa por pasiva material es un requisito relacionado con la prosperidad de las pretensiones.

Al revisar el expediente, se evidencia que la parte actora endilga responsabilidad al Instituto Nacional de Concesiones – Inco y que también a este le fue notificado el auto admisorio de la demanda; además, que la providencia de vinculación también fue notificada a la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, razones

⁸ Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); C.P.: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452).

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

suficientes que permiten establecer que la demandada y la vinculada se encuentran legitimadas de **hecho** para acudir como accionadas en el asunto, por lo tanto se declarará impróspera la excepción propuesta; no obstante, la legitimación **material** en la causa será materia de análisis con las pruebas aportadas al expediente.

En cuanto a las demás excepciones formuladas, debe decirse que como son una oposición directa a la pretensión principal serán resueltas, de ser el caso, conjuntamente con aquella.

Aclarado lo anterior, se debe decir que entre Invias y la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca se suscribió el Contrato de Concesión No. 005 del 29 de enero de 1999, cuyo objeto es:

“ ...
El otorgamiento al Concesionario de una concesión para que realice, por su cuenta y riesgo, los estudios y diseños definitivos, las obras de construcción y rehabilitación y mejoramiento, la operación y mantenimiento, la prestación de servicios y el uso de los bienes de propiedad de INVIAS dados en concesión, para la cabal ejecución del Proyecto Vial denominado MALLA VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA, bajo el control y vigilancia de INVIAS”.

Que el término de ejecución del contrato de concesión se estimó en 20 años, sin superar en ningún caso 25 años contados a partir de la fecha de inicio de su ejecución.

De igual forma, a través del Decreto 1800 de 2003 fue creado el Instituto Nacional de Concesiones – Inco, con el objeto de:

“ ...
planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario”.

Por medio de la Resolución No. 003791 del 26 de septiembre de 2003, el Instituto Nacional de Vías – Invias, cedió y subrogó al Inco, a título gratuito el contrato de concesión No. 005 de 1999 celebrado con la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca y, en cumplimiento de lo establecido en el artículo tercero del referido acto administrativo, en fecha 23 de enero de 2004 se suscribió la modificación contractual correspondiente.

Posteriormente, a través del Decreto 4165 del 03 de noviembre de 2011 “Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones”, se dispuso lo siguiente:

“...Cambiase la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Concesiones – INCO de establecimiento público a Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, que se denominará *Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte*”.

Siendo así, al cederse el mencionado contrato de concesión al Inco y este haber cambiado de naturaleza jurídica y denominación, es la Agencia Nacional de Infraestructura la que pasó a ocupar el lugar de Invias en el citado negocio jurídico,

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

aclarándose que, en cuanto a las obligaciones adquiridas por la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, estas permanecieron incólumes.

Facultades del juez en cuanto a las excepciones

El artículo 164 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), vigente para la época de los hechos, disponía:

“En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la “reformatio in pejus.” (Se subraya)

Revisado el expediente, especialmente el escrito de demanda⁹, se observa que la parte actora informa que la ocupación permanente de 4.648.13 metros cuadrados del predio de su propiedad denominado Zaragoza – Lote 1D ubicado en el corregimiento La Herradura del municipio de Palmira, por parte del Instituto Nacional de Concesiones – Inco (Agencia Nacional de Infraestructura – Ani), para la ejecución del proyecto de desarrollo de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, inició en el mes de mayo del año 2002.

Adicionalmente, no se avizora en el libelo elemento probatorio que muestre la fecha exacta en la que inició la mencionada ocupación y la fecha en que terminó la afectación al área a que se hace referencia en el introito, situación que impone que en este momento procesal se verifique si el medio de control fue interpuesto dentro del término establecido para ello en la norma.

Lo anterior, comoquiera que se deben estudiar los presupuestos de la acción que permitan efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, entre ellos, la caducidad en aplicación de los artículos 164 antes citado y 170 del CCA que consagra:

*“Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes **y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones...**” (Se resalta)*

Por lo anterior, se verificará si la acción fue incoada dentro del plazo estipulado por la ley adjetiva, o si, por el contrario, se configuró el fenómeno de la caducidad.

De la caducidad

⁹ Hechos 15, 16, 29 y 30 de la demanda

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Sobre el tema de la caducidad y la posibilidad de ser declarada de oficio por el Juez, el Consejo de Estado destacó¹⁰:

*“...Tal y como lo ha expresado reiteradamente la Jurisprudencia de esta Corporación, la caducidad ha sido entendida como el fenómeno 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 haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad, 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, e impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado, no puede iniciarse válidamente el proceso. **Se trata entonces de 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. También es una carga procesal que debe cumplir quien esté interesado en acudir al aparato jurisdiccional y su omisión lo priva del ejercicio del derecho de acción. En suma, la caducidad comporta el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, y constituye un instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre individuos, y entre estos y el Estado. El derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial.**”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Por su parte, en lo que respecta al medio de control de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establece:

“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.*

Sin embargo, el término de caducidad de la acción 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 tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”. (Se subraya).

En lo que tiene que ver con la interpretación y aplicación de la caducidad, es de importancia citar lo señalado por la Corte Constitucional¹¹, que sobre el particular sostuvo:

“(...)

33. Acerca del término de caducidad, esta Corporación ha considerado que, el establecimiento de un límite temporal para el ejercicio de la acción de reparación directa, no pretende coartar el derecho de las víctimas de acceder a la justicia para obtener la reparación de los daños causados. Por el contrario, se trata de cargas procesales y obligaciones impuestas a los usuarios del sistema de justicia a fin de garantizar un funcionamiento eficiente y ordenado de

¹⁰ Sección Segunda, Subsección B, C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila, siete (7) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 1100103-25-000-2010-00102-00(0833-10)

¹¹ T-334 de 2018

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

las instituciones que la conforman así como en “la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico”.

34. No obstante lo anterior, esta Corporación a través de su jurisprudencia ha morigerado la aplicación de dicho término en algunos casos, principalmente, sustentado en las circunstancias particulares del caso. Por ejemplo, en la sentencia T-156 de 2009, se estableció que existía duda y oscuridad frente a elementos constitutivos de la responsabilidad estatal, por lo que solamente era posible iniciar el conteo del plazo en el momento en que los interesados tuvieran conocimiento de todos los elementos que les permitieran inferir que se había producido un daño antijurídico que no estaban en la obligación de resistir.

(...)

39. En suma, la Corte ha señalado que el término de caducidad no puede aplicarse de manera absoluta, sino atendiendo a las particularidades del caso, ya que existe la posibilidad de que el afectado conozca o identifique el perjuicio en un momento posterior a aquel en que ocurrió, motivo por el cual, le corresponde al juez efectuar una interpretación que garantice los derechos fundamentales de las víctimas del daño antijurídico.”

En este asunto, se observa que, según lo manifestado por la parte actora, el daño cuya indemnización se deprecia tuvo origen en la ocupación permanente desde el mes de mayo de 2002, por parte del Instituto Nacional de Concesiones – Inco, (Hoy Agencia Nacional de Infraestructura – Ani), correspondiendo a un área de 4.648.13 metros cuadrados del predio 1D – Zaragoza 1 del corregimiento La Herradura del municipio de Palmira para el desarrollo del proyecto Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca.

De lo probado en el proceso se observa que el predio objeto de reclamo fue adquirido por los señores Claudia Alexandra y Luis Alfredo Zuluaga Reyes mediante escritura pública No. 12.004 del 22 de noviembre de 1990 corrida en la Notaría Décima de Cali por medio de la cual se liquidó la sociedad Agrícola Bremen & Compañía Ltda., adjudicando a los demandantes el Lote 1D del predio denominado Zaragoza 1 ubicado en el corregimiento La Herradura, jurisdicción del municipio de Palmira; acto registrado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 378-69042 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Palmira. (Folios 898 a 902 del cdno. No. 1A.).

También, que mediante oficio visible a folios 14 a 15 del cuaderno principal, el Instituto Nacional de Vías – Invias, realizó a los demandantes oferta formal de compra de una faja de terreno de 31.212 metros cuadrados del predio con matrícula inmobiliaria 378-69042 para la ejecución del proyecto Desarrollo Malla Vial del Valle del Cauca, situación que se materializó con la escritura pública de compraventa No. 1030 del 03 de junio de 1999 otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Palmira, negocio jurídico que también fue registrado ante la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos. (Folios 7 a 11 cdno. ppal. y 903 a 907 del cdno. No. 1A).

Posteriormente, por oficio No. 0124 de enero de 2002, Invias realizó nueva oferta formal de compra a los señores Zuluaga Reyes de una faja de terreno de 5.400.15 metros cuadrados del predio con matrícula inmobiliaria 378-69042, la cual fue notificada al apoderado general de los actores el 06 de febrero de 2002 y registrada igualmente en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria (Fls. 26 a 29 del cdno. ppal.).

También, del testimonio brindado por el señor Otoniel Peláez Rodríguez, quien manifestó ser el encargado de la propiedad, se logra extraer (Folios 129 a 130 cdno. ppal.):

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*“...**PREGUNTADO:** ¿Conoce usted el motivo de la presente diligencia, en caso afirmativo haga un recuento de los hechos sobre los que tienen conocimiento? **CONTESTADO:** Si, por el motivo de una vía que se construyó por ahí. Lo primero es cuando comenzaron las medidas de las vías en la hacienda Zaragoza por INVIAS, hicieron varias partes de la propiedad, haciendo daños en cañas que estaban de corte, por tres ocasiones. Hubo que parar las trochas que ellos estaban haciendo porque no había orden del dueño. Siempre me decía mi jefe el señor ARCESIO ZULUAGA NIETO, que el INVIAS se tomaba parte del terreno que según no estaba en venta. Después de esos tres casos llevaron una retro, eso de pronto fue en el año 2000 o 2001, empezaron el descapote de esa tierra, llamé a mi jefe y le dije lo que estaba pasando me contestó que no había autorizado eso más sin embargo (sic) ellos comenzaron las labores... Pararon esa obra ahí, pero siguieron acumulando material en el área de la finca de mi jefe y de ahí repartían material para todas las otras partes donde estaban construyendo, eso lo cogieron de almacenamiento ahí y de ahí construyeron el puente que también estaba corrido para la propiedad de ARCESIO ZULUAGA, cogiendo un terreno que no estaba en el negocio de la venta de la tierra que se hizo con INVIAS... yo siempre iba y clavaba los palitos para medir hasta donde él tenía negociado, pero INVIAS iba y trazaba por otro sitio diciendo que era hasta allí la medida que ellos tenían...”*

Ahora bien, en lo concerniente al tema sobre cuándo se debe iniciar el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa derivada de la ocupación por obras o trabajos públicos, el Consejo de Estado ha dicho¹²:

*“(...) En aquellos casos de ocupación por obras o trabajos públicos, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha considerado que el conteo del término de caducidad inicia desde la fecha de finalización de la obra o trabajo público, **o desde que el afectado tuvo conocimiento del daño, toda vez que es solo a partir de esa fecha que tendría un interés cierto para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.***

(...)

Así las cosas, conviene señalar que las normas procesales, como las que regulan la caducidad de la acción de reparación directa, son de orden público y de obligatorio cumplimiento, por lo que la falta de gestión oportuna por parte de sociedad que alegó resultar afectada por la ocupación de su inmueble impone declarar que el plazo para acudir ante la jurisdicción feneció.

*Es de anotar, tal como se precisó en la sentencia de primera instancia, **que una cosa es la causación de un daño y otra la extensión de su magnitud, afirmación que resulta pertinente para explicar que la duración de una eventual ocupación con ocasión de una obra pública no extiende indefinidamente el plazo con el que cuentan los asociados para demandar, máxime cuando ya se ha conocido suficientemente el supuesto detrimento atribuido a la actuación de la administración.***

*Dicho de otra manera, **el conocimiento de la afectación por parte del demandante constituye el punto de partida para ejercer la acción indemnizatoria, sin que deba esperarse a su finalización,** pues, se insiste, el paso del tiempo constituye un tema que tiene incidencia en la magnitud del perjuicio, sin que esa situación tenga la virtualidad de modificar la fecha de consolidación del daño y, por ende, del cómputo de la caducidad. (Se resalta).*

Así pues, considera esta Instancia que la parte actora tuvo la oportunidad de conocer sobre la afectación del área objeto de la litis, por lo menos, desde el oficio de enero de 2002 (notificado el 06 de febrero de 2002), en el que se les comunicó la oferta de compra de 5.400.15 metros cuadrados para el proyecto Desarrollo de la Malla Vial del Valle del

¹² Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 05001-23-31-000-2012-00544-01(65101)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Cauca y Cauca o inclusive desde el mes de mayo de 2002, como libremente se manifiesta en el libelo introductorio.

Adicionalmente, como no se cuenta en el expediente con medio de prueba que muestre la fecha de inicio y finalización de la obra por la cual se intervino el predio de los demandantes, el Despacho tendrá como punto de partida para contar el término de caducidad el momento de la ocupación manifestado por la parte actora, el que no ha sido refutado ni desvirtuado por las entidades que componen el extremo pasivo de la litis, esto es, el mes de mayo de 2002.

Por lo anterior, es claro que, con base en lo relatado en los hechos de la demanda y los elementos de convicción reseñados, el interés para demandar surgió desde el momento en que los demandantes o su apoderado general tuvieron conocimiento de la afectación del lote 1D del predio Zaragoza, es decir, a partir del mes de mayo de 2002, fecha desde la cual se debían contar los 2 años de que trata la norma transcrita para instaurar la acción de reparación directa, los cuales vencieron en mayo de 2004, de manera que para cuando se radicó la demanda, 19 de diciembre de 2007¹³, ya había fenecido el plazo para incoar la acción.

En conclusión, ante la ausencia de evidencia que muestre que la ocupación permanente del predio de los actores haya tenido lugar en data posterior a la indicada en la demanda que permita realizar un análisis diferente, se impone declarar de oficio la configuración del fenómeno de la caducidad de la acción y, por consiguiente, inhibirse de estudiar el fondo del asunto.

Finalmente, no hay lugar a condena en costas en vista que no se reúnen los requisitos para su imposición.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la entidad demandada y la vinculada.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA de oficio la caducidad de la acción de reparación directa y por consiguiente inhibirse de fallar de fondo el asunto, de conformidad con lo explicado en precedencia

TERCERO: Sin costas en esta instancia.

CUARTO: ABSTENERSE de reconocer personería para actuar a la abogada María Victoria Uribe Dussán identificada con la cédula de ciudadanía No. 52047190 y T.P. No. 86544 del Consejo Superior de la Judicatura, para que representen los intereses de la Agencia Nacional de Infraestructura – Ani, por cuanto el poder conferido carece de presentación personal como lo establecen los artículos 74 y siguientes del CGP y

¹³ Acta de Reparto - Folio 52 Cdn. Ppal.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



*Consejo Superior
de la Judicatura*

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

tampoco fue otorgado a través de mensaje de datos, de acuerdo con lo regulado por la Ley 2213 de 2022 (Archivo No. 2 del expediente digital).

QUINTO: DEVOLVER a la parte actora los remanentes de gastos del proceso, en el evento de existir y previa solicitud.

SEXTO: ARCHIVAR el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROGERS ARIAS TRUJILLO
JUEZ