

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA - En razón al factor funcional

La Sala advierte que el presente asunto debe tramitarse bajo las reglas de la Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ello porque la demanda fue radicada el día 24 de octubre de 2014, vale decir, en vigencia de la citada normatividad. Dicho lo anterior, ha de señalarse también que de conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala es competente por el factor funcional para conocer del presente asunto, como quiera que se trata de un auto interlocutorio proferido en primera instancia por un Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 150

CADUCIDAD DE LA ACCION - Noción. Definición. Concepto / CADUCIDAD DEL MEDIO DE REPARACION DIRECTA - Término. Computo / CADUCIDAD POR EL DAÑO ORIGINADO EN LA OCUPACIÓN TEMPORAL O PERMANENTE DE INMUEBLES - Término. Cómputo

El legislador instituyó la figura de la caducidad como un término dentro del cual, las partes tienen la carga de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.(...) no cabe duda que el término de caducidad es de carácter improrrogable y, por ello, es ajeno por completo al arbitrio o voluntad de las partes y a cualquier consideración personal o subjetiva que lo haga vulnerable.(...) Cabe precisar que en relación con el momento a partir del cual debe empezar a contarse el término de caducidad, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ya había señalado que en aplicación de los principios pro actione y pro damnato según los cuales, en algunos casos el término de caducidad debe empezar a contarse a partir de la fecha en la cual el interesado tuvo conocimiento del hecho que produjo el daño, que puede coincidir con la ocurrencia del mismo en algunos eventos, pero en otros casos no .(...) debe advertirse que en algunos eventos el conocimiento del daño no coincide necesariamente con el momento en el que la parte afectada se entera de las causas que les dieron origen y que, eventualmente, pudieran comprometer la responsabilidad del Estado, de suerte que no es posible en tales casos, exigir que se inicie una acción indemnizatoria contra la autoridad pública, mientras no se conozcan dichas circunstancias. Sobre esta materia es necesario precisar que ante la ausencia del conocimiento de las causas determinantes del daño, que pudieran generar la responsabilidad del Estado, el interés para formular demanda en su contra no estaría actualizado, por cuanto no se tendrían los elementos de juicio necesarios para determinar que la administración pudiera tener responsabilidad en los hechos y que, por tal razón, estuviera obligada a reparar el daño generado por su acción o su omisión. Así las cosas, para establecer el momento a partir del cual debe empezar a contarse el término de caducidad del medio de control en eventos como el descrito anteriormente, resulta también necesaria la aplicación de los principios pro actione y pro damnato en los términos en los que de manera pacífica y reiterada ha establecido la Corporación. (...) resulta oportuno señalar que al computarse la caducidad en los términos expuestos, es preciso tener en consideración que la parte demandante sólo está en la posibilidad de ejercer su derecho de acción en la medida en que tenga conocimiento de la verdad, sobre las causas que originaron el daño y que pudieron afectar sus derechos patrimoniales y extrapatrimoniales, comprometiendo la responsabilidad del Estado. En este sentido, al tenor de lo

previsto por el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la demanda de reparación directa debe interponerse dentro de los dos 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. Con relación al daño originado en la ocupación temporal o permanente de inmuebles –el cual se le atribuye en el presente caso a Ecopetrol-, la jurisprudencia ha señalado que en tales eventos, el término de caducidad comienza a contarse desde que cesa la ocupación. De igual manera, se ha referido que si la ocupación es permanente por causa de obras públicas, el término respectivo debe computarse desde que finaliza la correspondiente obra.

NOTA DE RELATORIA: En relación con el término o cómputo de la caducidad en el medio de control de la reparación directa, consultar, sentencia del 20 de febrero de 2008, exp.16207. Sobre el término o cómputo en casos de ocupación temporal o permanente, consultar, sentencias de 25 de marzo de 2015, exp. 31604

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 164

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Procedencia. Demanda presentada de forma extemporánea

Frente a la pretensión derivada de la clasificación del inmueble como zona de reserva, el término de caducidad comenzaba el 12 de diciembre de 2012 y culminaba el 12 de diciembre de 2014. La solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 7 de abril de 2015, vale decir, cuando ya había transcurrido el plazo legal de dos años para interponer la demanda. Por lo tanto, es claro que frente a la pretensión elevada contra el Instituto Nacional de Vías – Invías, operó el fenómeno de la caducidad.(...) tal como se desprende de las respuestas suministradas por el IDU y por la Secretaría Distrital de Hacienda, así como de las normas del P.O.T. aplicables en el Distrito Capital, la definición de zonas de reserva vial para la capital de la República no le corresponde al Invías ni fue atribución de la extinta Ferrovías, sino que se trata de una función ejercida por las autoridades distritales de conformidad con el mismo P.O.T. (...) en cuanto a la servidumbre impuesta por Ecopetrol –y que constituye una ocupación permanente del inmueble- el apelante manifestó haber advertido la existencia de la misma en el mes de junio del año 2012 –cuando observó que contratistas de la empresa adelantaban labores de excavación en el terreno-, y refirió que en el mes de diciembre de esa misma anualidad, la entidad le informó sobre el impedimento para realizar proyectos de construcción en el lote, merced a la existencia del poliducto. (...) reposa en el caudal probatorio la copia de un oficio de fecha 10 de diciembre de 2012 , en el cual Ecopetrol le indicó al hoy demandante que, en efecto, no podía adelantar en su predio obras de construcción ni excavaciones para sótanos, en razón a la presencia del poliducto y su derecho de vía. En consecuencia, se tiene que desde el 10 de diciembre de 2012 el actor conoció el daño que le imputa a Ecopetrol y en tal virtud, el término de caducidad habría de expirar el 11 de diciembre de 2014. Reitera la Sala que la petición de conciliación prejudicial fue radicada por la parte actora el día 7 de abril de 2015, momento en el cual ya había vencido el término de caducidad respecto de las pretensiones elevadas contra Ecopetrol y la Nación – Ministerio de Minas y Energía, así como contra los restantes entes demandados.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-36-000-2015-02245-01(56479)

Actor: POSIDIO DAZA CABALLERO

Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS Y OTRO

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de fecha 5 de noviembre de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y mediante el cual se rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.

El 29 de septiembre de 2015 el señor POSIDIO DAZA CABALLERO instauró demanda de reparación directa en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS, la EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS ECOPETROL S.A. y la sociedad CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S. (que será designada en esta providencia como CENIT S.A.S.), con el fin de que se declarara la responsabilidad administrativa y patrimonial de todas estas entidades por las omisiones en que, se indica, incurrieron durante el proceso de remate de varios bienes inmuebles.

Como fundamentos fácticos de la demanda, la parte actora expuso los hechos que la Sala se permite resumir a continuación:

El 18 de agosto de 1999 el señor Posidio Daza Caballero adquirió el predio ubicado en la Avenida Calle 22 No. 98 A – 01 de la ciudad de Bogotá. El inmueble fue adquirido por compra hecha al señor José Hernán Bulla Luque, quien, a su

vez, lo había comprado a la hoy liquidada Empresa Colombiana de Vías – FERROVÍAS¹, en el mes de marzo del mismo año 1999.

El actor compró el indicado predio con el propósito de desarrollar en él un proyecto de construcción que incluía excavaciones para sótanos, por lo cual inició el trámite de las respectivas autorizaciones y permisos, durante los últimos meses del año 2001.

Indicó el demandante que en dicha época –*finales del año 2001*- la autoridad de Planeación Distrital le señaló que su inmueble no estaba registrado en Catastro ni en las demás bases de datos del Distrito, circunstancia que lo obligó a adelantar diversos trámites para la incorporación del predio en el sistema, lográndolo en mayo de 2002. Sin embargo, sólo en marzo del año 2005 fue asignada la cédula catastral del bien.

Refirió que en el mes de junio del año 2012, cuando aún gestionaba la obtención de las licencias para iniciar su proyecto de construcción, observó que un contratista de Ecopetrol realizaba excavaciones con maquinaria pesada en el predio objeto de la controversia, lo cual motivó al demandante para consultar ante esa entidad las circunstancias en que fue afectado el inmueble, e indagar si podía adelantar en él las obras de construcción que tenía proyectadas.

Adujo que el 20 de diciembre de 2012² Ecopetrol le respondió que el predio estaba gravado con derecho real de servidumbre por el paso de un poliducto transportador de hidrocarburos y que no era posible realizar en la zona, obras que implicaran la ocupación permanente de la superficie ni la socavación del área ocupada con el poliducto.

Manifestó el actor que, al indagar sobre las diligencias efectuadas para la constitución de la servidumbre, fue informado de que la misma no estaba inscrita en el certificado de tradición y libertad del predio. Sin embargo, Ecopetrol le señaló que la servidumbre petrolera estaba constituida por el simple paso del tiempo, en particular porque la empresa había realizado operaciones en la zona durante muchos años con la aquiescencia de los propietarios del bien.

Señaló la demanda que, “*en su momento*”, la Secretaría de Planeación Distrital certificó que el predio se encontraba dentro de la zona de reserva *Avenida*

¹ A lo largo de su demanda, el actor señala que FERROVÍAS fue transformada en el actual INVÍAS.

² Aunque el actor señala esa fecha en la demanda, la copia del documento, obrante en el proceso, aparece adiada el 10 de diciembre de 2012 (Folio 56 del c-2).

Ferrocarril de Occidente, y que posteriormente, el 17 de septiembre de 2012, la misma entidad reiteró que el inmueble estaba incorporado en su totalidad, en la indicada zona de reserva, catalogado como *vía tipo V-I*. Agregó que en otra respuesta, adiada el 16 de junio de 2013, la entidad distrital precisó que el inmueble del actor estaba sometido a restricciones y limitaciones urbanísticas y que por ello no se podían realizar construcciones ni edificaciones sobre él, ya que la reserva estaba destinada a la ampliación de obras públicas.

Sostuvo el demandante que en el año 1999 la hoy liquidada Ferrovías³ vendió un inmueble que estaba calificado como *zona de reserva* y que, tanto esa condición como la servidumbre utilizada por Ecopetrol, no constituida conforme a la ley, limitaban indebidamente sus derechos y le impedían el disfrute total de la propiedad.

2. El auto apelado.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 5 de noviembre de 2015, rechazó la demanda por considerar que había operado el fenómeno de caducidad.

El *a quo* comenzó por señalar que, lo relativo a los vicios jurídicos hallados en el historial del inmueble después de la compraventa efectuada al señor José Hernán Bulla Duque, no podía ventilarse ante esta jurisdicción con una demanda de reparación directa dirigida contra FERROVÍAS, sino con una demanda ordinaria instaurada contra el citado vendedor particular.

En lo atinente al alegado impedimento del demandante para adelantar obras de construcción en el predio que adquirió, el Tribunal concluyó que dicho daño antijurídico fue conocido por el actor el día 10 de diciembre de 2012, cuando Ecopetrol le manifestó que en el inmueble existía una servidumbre de paso de poliducto. Agregó que, por su parte, lo relacionado con la clasificación del predio como *zona de reserva*, le fue informado al actor el 6 de septiembre de 2012, a través de comunicación remitida por la Secretaría de Movilidad de Bogotá⁴.

Partiendo de tales premisas, el juzgador de primera instancia estableció que, tanto al computar la caducidad desde el 6 de septiembre de 2012 como al hacerlo desde el 10 de diciembre de dicho año, en ambos casos quedaba configurada la

³ Designada por el actor como “FERROVÍAS – INVÍAS” y “FERROVÍAS – hoy INVÍAS”.

⁴ El Tribunal refiere a la Secretaría Distrital de Movilidad, mientras que la demanda indica que la información provino de la Secretaría de Planeación. Sin embargo, la comunicación de fecha 6 de septiembre de 2012 fue enviada por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU (Folio 94 del cuaderno de pruebas).

misma, ya que al iniciar la contabilización desde la más reciente de estas fechas se tendría que el plazo para interponer la demanda expiraba el 11 de diciembre de 2014, mientras que la solicitud de conciliación prejudicial sólo fue radicada el 7 de abril de 2015.

3. El recurso de apelación.

Inconforme con el anterior proveído, la parte demandante interpuso recurso de apelación manifestando, en primer lugar, que la demanda contra el Invías se motivaba por el hecho de que su antecesora Ferrovías hubiera vendido el inmueble a pesar de encontrarse constituido como *zona de reserva*. En este punto aseguró que sólo pudo tener conocimiento de esa clasificación el día 30 de junio de 2013, fecha en la cual, según su dicho, la Secretaría Distrital de Hacienda le explicó que la mencionada reserva era una restricción que le impedía o le limitaba la obtención de licencias urbanísticas.

En segundo lugar, manifestó que era falso el supuesto gravamen aducido por Ecopetrol toda vez que el paso del poliducto no había sido registrado en ningún folio de matrícula inmobiliaria, de manera que, al percatarse el actor de que los contratistas de la citada empresa adelantaban excavaciones en su predio, no por ello podía hablarse de un *conocimiento* de la servidumbre puesto que la misma, en realidad, no se había legalizado. Agregó que, con todo, esa evidencia sí fue la que condujo al demandante a enterarse de que no se le permitiría realizar construcciones en el terreno adquirido por él, debido a que estaba clasificado como *zona de reserva*.

Aclaró que la falla endilgada a Ecopetrol consistía en haber ejercido ésta un indebido uso y goce de un lote de propiedad privada, sin adelantar los trámites para la debida constitución de la servidumbre y sin cancelar ninguna expensa al dueño del predio sirviente. Asimismo, manifestó que en ambos casos –*vale decir, la venta del inmueble sometido a “reserva” y la imposición de una servidumbre de hecho sobre él*- el daño sólo fue conocido y advertido el 30 de junio de 2013, cuando el actor recibió la comunicación en la cual se le informaba sobre las implicaciones y efectos de la denominada *zona de reserva*.

Fundándose en tales argumentos concluyó que la solicitud de conciliación prejudicial, así como la demanda, habían sido presentadas en oportunidad.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala advierte que el presente asunto debe tramitarse bajo las reglas de la Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ello porque la demanda fue radicada el día 24 de octubre de 2014, vale decir, en vigencia de la citada normatividad.

Dicho lo anterior, ha de señalarse también que de conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala es competente por el factor funcional para conocer del presente asunto, como quiera que se trata de un auto interlocutorio proferido en primera instancia por un Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. La caducidad

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como un término dentro del cual, las partes tienen la carga de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

En cuanto al sentido y alcance de la figura, esta Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“En la caducidad deben concurrir dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Dicho término está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que no puede ser materia de convención antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, improrrogable. **El fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión.**”⁵* (Negrillas fuera del texto).

Así pues, no cabe duda que el término de caducidad es de carácter improrrogable y, por ello, es ajeno por completo al arbitrio o voluntad de las partes y a cualquier consideración personal o subjetiva que lo haga vulnerable.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente (16207), M.P.: Myriam Guerrero de Escobar.

Cabe precisar que en relación con el momento a partir del cual debe empezar a contarse el término de caducidad, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ya había señalado que *“en aplicación de los principios pro actione y pro damnato según los cuales, en algunos casos el término de caducidad debe empezar a contarse a partir de la fecha en la cual el interesado tuvo conocimiento del hecho que produjo el daño, que puede coincidir con la ocurrencia del mismo en algunos eventos, pero en otros casos no”*⁶.

Al respecto, en auto del 30 de enero de 2003⁷, reiterado en varias providencias⁸, se dijo:

*“Si bien es cierto que el inciso 4º del artículo 136 del C. C. A. establece que el término de caducidad para instaurar la acción de reparación directa se cuenta a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajeno por causa de trabajos públicos, dicha norma entendida DE MANERA RACIONAL DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE NO BASTA CON LA REALIZACIÓN PURA Y SIMPLE DEL HECHO CAUSANTE DEL DAÑO SINO QUE ES NECESARIO QUE HAYA SIDO CONOCIDO POR EL AFECTADO, LO CUAL EN LA MAYORÍA DE LAS VECES OCURRE AL MISMO TIEMPO. Sin embargo, cuando la producción de esos eventos no coincida temporalmente, el principio **pro actione** debe conducir al juez a computar el plazo de caducidad a partir del momento en el cual el demandante conoció la existencia del hecho dañoso por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción.*

*Así mismo, en el derecho español existe una línea doctrinaria y jurisprudencial orientada por el principio **pro damnato** que busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas*^{9”10}.

En ese sentido, debe advertirse que en algunos eventos el conocimiento del daño no coincide necesariamente con el momento en el que la parte afectada se entera

⁶ Sentencia de 3 de marzo de 2010, Exp. 37691 radicado bajo el número 2008-00233-01, Magistrado Ponente Mauricio Fajardo.

⁷ Auto proferido dentro del proceso 22.688. Actor: Calvet Hooker Jay. Demandado: DAS.

⁸ Autos que dictó la Sección Tercera el 11 de mayo de 2006. Exp: 30.325. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra; 18 de julio de 2007. Exp: 30.512. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra; 13 de diciembre de 2007. Exp: 33.373. Actor: Oliverio Díaz Díaz. Demandado: Municipio de Une. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra; 13 de diciembre de 2007. Exp: 33.991. Actor: Gonzalo Moreno Rodríguez y otros. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra; 1º de febrero de 2008. Exp: 34.381. Actor: José Óscar Zuleta Vega y otros. Demandado: Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

⁹ Ricardo de Angel Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, edit. Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154.

¹⁰ Sentencia que dictó la Sección Tercera el 10 de noviembre de 2000. Actor: Viviana Patricia Salcedo. Demandado: Nación, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación. Reiterada en las siguientes providencias: 27 de febrero de 2003. Exp: 23.446. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; 2 de febrero de 2005. Exp: 27.994. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; 11 de mayo de 2006. Exp: 30.325. Actor: Fiduciaria Cooperativa de Colombia “Fidubancop”. Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra; 18 de julio de 2007. Exp: 30.512. Actor: Jesús Antonio Martínez Cuenca y otros. Demandado: Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

de las causas que les dieron origen y que, eventualmente, pudieran comprometer la responsabilidad del Estado, de suerte que no es posible en tales casos, exigir que se inicie una acción indemnizatoria contra la autoridad pública, mientras no se conozcan dichas circunstancias.

Sobre esta materia es necesario precisar que ante la ausencia del conocimiento de las causas determinantes del daño, que pudieran generar la responsabilidad del Estado, el interés para formular demanda en su contra no estaría actualizado, por cuanto no se tendrían los elementos de juicio necesarios para determinar que la administración pudiera tener responsabilidad en los hechos y que, por tal razón, estuviera obligada a reparar el daño generado por su acción o su omisión.

Así las cosas, para establecer el momento a partir del cual debe empezar a contarse el término de caducidad del medio de control en eventos como el descrito anteriormente, resulta también necesaria la aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato* en los términos en los que de manera pacífica y reiterada ha establecido la Corporación.

Adicionalmente, resulta oportuno señalar que al computarse la caducidad en los términos expuestos, es preciso tener en consideración que la parte demandante sólo está en la posibilidad de ejercer su derecho de acción en la medida en que tenga conocimiento de la verdad, sobre las causas que originaron el daño y que pudieron afectar sus derechos patrimoniales y extrapatrimoniales, comprometiendo la responsabilidad del Estado.

En este sentido, al tenor de lo previsto por el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la demanda de reparación directa debe interponerse dentro de los dos 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.

Con relación al daño originado en la ocupación temporal o permanente de inmuebles –*el cual se le atribuye en el presente caso a Ecopetrol*–, la jurisprudencia ha señalado que en tales eventos, el término de caducidad comienza a contarse desde que cesa la ocupación. De igual manera, se ha

referido que si la ocupación es permanente por causa de obras públicas, el término respectivo debe computarse desde que finaliza la correspondiente obra¹¹.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación también se ha pronunciado sobre la configuración de la caducidad en casos excepcionales de ocupación, en los cuales no puede tenerse como punto de partida la finalización o cese del menoscabo. Al respecto, se ha precisado que en estos eventos especiales el término de caducidad comienza a correr desde el momento de conocimiento del daño. En efecto, ha referido esta Sección:

“... tratándose de la ocupación temporal o permanente de inmuebles, la Jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que el inicio del término para intentar la acción de reparación directa coincide con el de la cesación de la ocupación temporal o desde cuando se terminó la obra en relación con la ocupación permanente; 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^{12,13} (Énfasis fuera de texto).

3. Caso concreto.

La Sala confirmará la providencia impugnada, por las razones que se exponen a continuación:

El demandante aduce como daño antijurídico la imposibilidad de adelantar obras de construcción en el predio de su propiedad para obtener, de esta manera, un legítimo provecho patrimonial.

De conformidad con los hechos de la demanda, tal imposibilidad fue provocada por dos situaciones, a saber: i) la clasificación del inmueble como *zona de reserva*, acto que la parte demandante le atribuye a la hoy extinta Ferrovías y al Instituto Nacional de Vías – Invías, y ii) la servidumbre impuesta por Ecopetrol con la instalación y uso de un poliducto en el terreno adquirido por el actor.

¹¹ Consultar, entre otras, la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 30 de julio de 2015. Consejera Ponente Stella Conto Díaz del Castillo. Expediente No. 08001-23-33-000-2013-10290-01(51694).

¹² Nota transcrita: “Providencias de 11 de mayo de 2006, exp: 30.325; de 18 de julio de 2007, exp: 30.512 y de 9 de abril de 2008, exp. 33.834. M.P. Ramiro Saavedra Becerra, todas ellas reiteradas por esta Subsección, a través de sentencia de 11 de agosto de 2011, exp. 18.161; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez”.

¹³ Consejo de Estado – Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de marzo de 2015. Expediente N° 47001-23-31-000-1995-04449-01(31604).

En relación con el primer aspecto, advierte la Sala que el día 6 de septiembre de 2012 el Instituto de Desarrollo Urbano IDU le informó al señor Posidio Daza Caballero que el predio ubicado en la AC 22 No. 98A – 01 se encontraba “*dentro de la zona de reserva de la Avenida Ferrocarril de Occidente...*”¹⁴.

Sin embargo, el actor alega en su alzada que sólo tuvo la oportunidad de conocer el daño el día 30 de junio de 2013, puesto que fue en esa fecha cuando recibió la comunicación de la Secretaría Distrital de Hacienda, en la que se le informó, según su dicho, que no se podían adelantar obras de construcción sobre las *zonas de reserva*.

Examinada la respuesta referida por el apelante *-la cual, en efecto, presenta como fecha de recibido el 30 de junio de 2013-* se advierte que en realidad, la entidad distrital no manifestó la imposibilidad de edificar sobre predios sometidos a *reserva vial* sino que le aclaró al peticionario la diferencia existente entre las *zonas de afectación* y las *zonas de reserva*, subrayando las normas del P.O.T. que permiten establecer que sólo respecto de las primeras, esto es, las *zonas de afectación*, opera la restricción de licencias de construcción.

Así, el documento transcribe el artículo 447 del P.O.T. *-compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004-*, el cual dispone, precisamente:

*“...la **afectación** es una restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, que limita o impide la obtención de licencias urbanísticas...”*

A continuación, la Secretaría Distrital de Hacienda explicó en la misiva que los predios considerados como “*reserva para la imposición de futuras afectaciones*” eran áreas definidas, de acuerdo al P.O.T., como necesarias para futuras obras del sistema vial, y que el artículo 179 del mismo Decreto 190 de 2004 indicaba al respecto¹⁵:

*“Sobre los predios donde se hayan demarcado zonas de reserva, **se podrán solicitar licencias de urbanismo y construcción en sus diferentes modalidades, con base en las normas vigentes...**”*

A renglón seguido, la entidad le precisó al demandante que “***no existe restricción de urbanismo o construcción***” en las reservas viales.

¹⁴ Folio 84 c-2.

¹⁵ El documento hace transcripción literal de la norma, como se aprecia en el folio 97 del c-2.

En ese orden de ideas, no es posible concluir que el daño por el cual demanda el actor en este proceso, hubiese sido advertido con la respuesta de la Secretaría Distrital de Hacienda, recibida por el interesado el 30 de junio de 2013. Pues consistiendo dicho daño en la supuesta imposibilidad para el demandante, de adelantar proyectos de obras civiles en su lote de terreno, tal perjuicio no podía inferirse de la referida comunicación, pues en ella se estaba indicando justamente lo contrario, esto es, que sí era posible edificar sobre la referida clase de lotes.

Cosa distinta es que, según lo expresado por la entidad distrital, el actor hubiese manifestado que la curaduría urbana le negó la licencia de construcción por constituir el inmueble una *zona de reserva*¹⁶; pero este aspecto no está demostrado en el proceso y, en todo caso, si obrara prueba del mismo, la caducidad comenzaría a computarse desde la fecha de la respuesta de la curaduría y no desde el oficio recibido el 30 de junio de 2013, puesto que en éste último, se reitera, la autoridad distrital aclaró que las zonas de reserva **no** estaban inhabilitadas para construcciones.

Ahora, aunque se desconoce la fecha cierta en que el actor fue informado sobre el no otorgamiento de licencia para su proyecto de construcción, la Sala evidencia, sin embargo, que en el mismo oficio recibido el 30 de junio de 2013 la Secretaría Distrital de Hacienda manifestó que allí daba respuesta a la petición radicada el *11 de diciembre de 2012*, y se refirió a la negativa de la curaduría urbana como un hecho manifestado por el peticionario¹⁷, lo cual es un indicio de que el hoy demandante advirtió la existencia del daño al menos el 11 de diciembre del año 2012.

En ese orden de ideas se concluye que, frente a la pretensión derivada de la clasificación del inmueble como *zona de reserva*, el término de caducidad comenzaba el 12 de diciembre de 2012 y culminaba el 12 de diciembre de 2014.

La solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 7 de abril de 2015¹⁸, vale decir, cuando ya había transcurrido el plazo legal de dos años para interponer la demanda. Por lo tanto, es claro que frente a la pretensión elevada contra el Instituto Nacional de Vías – Invías, operó el fenómeno de la caducidad.

¹⁶ Folio 96 del c-2.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Folio 144 del c-2.

En este punto cabe anotar que, tal como se desprende de las respuestas suministradas por el IDU y por la Secretaría Distrital de Hacienda, así como de las normas del P.O.T. aplicables en el Distrito Capital, la definición de *zonas de reserva vial* para la capital de la República no le corresponde al Invías ni fue atribución de la extinta Ferrovías, sino que se trata de una función ejercida por las autoridades distritales de conformidad con el mismo P.O.T. No obstante, este aspecto atañe a la legitimación material en la causa por pasiva y al estudio de fondo sobre la responsabilidad del ente demandado, elementos estos cuyo análisis no hace parte del recurso de apelación que aquí se examina.

Por otro lado, en cuanto a la servidumbre impuesta por Ecopetrol –y *que constituye una ocupación permanente del inmueble*– el apelante manifestó haber advertido la existencia de la misma en el mes de junio del año 2012 –*cuando observó que contratistas de la empresa adelantaban labores de excavación en el terreno*–, y refirió que en el mes de diciembre de esa misma anualidad, la entidad le informó sobre el impedimento para realizar proyectos de construcción en el lote, merced a la existencia del poliducto.

Al respecto, reposa en el caudal probatorio la copia de un oficio de fecha 10 de diciembre de 2012¹⁹, en el cual Ecopetrol le indicó al hoy demandante que, en efecto, no podía adelantar en su predio obras de construcción ni excavaciones para sótanos, en razón a la presencia del poliducto y su derecho de vía. En consecuencia, se tiene que desde el 10 de diciembre de 2012 el actor conoció el daño que le imputa a Ecopetrol y en tal virtud, el término de caducidad habría de expirar el 11 de diciembre de 2014.

Reitera la Sala que la petición de conciliación prejudicial fue radicada por la parte actora el día 7 de abril de 2015, momento en el cual ya había vencido el término de caducidad respecto de las pretensiones elevadas contra Ecopetrol y la Nación – Ministerio de Minas y Energía, así como contra los restantes entes demandados.

Por consiguiente, la providencia apelada deberá ser confirmada, dado que la demanda de la referencia fue interpuesta por fuera de la oportunidad legal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

RESUELVE:

¹⁹ Folios 56 y 57 del c-2.

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 5 de noviembre de 2015, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente auto.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA