**DAÑO ANTIJURIDICO –** **Indemnización –** **Acción procedente – Reparación directa**

La acción idónea para canalizar las pretensiones que busquen la indemnización proveniente de un daño antijurídico producido por la omisión de un deber legal imputable a una entidad pública es la de reparación directa.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÒN – Seguridad jurídica – Sanción – Carga Procesal de las partes**

La jurisprudencia ha señalado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley; de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional. Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÒN – Acción de reparación directa – Término para ejercer la acción – Código Contencioso Administrativo**

Como la acción idónea para acudir a esta jurisdicción es la de reparación directa, el término para demandar es de dos (2) años, pues las normas de carácter procesal son de aplicación inmediata, por lo cual, para efectos del cómputo del término de caducidad, hay que tener en cuenta que, para el momento en que ocurrió la omisión que se alega como hecho generador de la responsabilidad, la ley procesal vigente en esta materia era la contenida en el artículo 136 del C.C.A., de modo que el término de caducidad se debe empezar a contar a partir del día siguiente a aquel en que se produjo el daño o en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de éste.

**ADQUISICIÓN DE INMUEBLES POR ENAJENACIÓN VOLUNTARIA ‒ EXPROPIACIÓN CON FINES DE UTILIDAD PÚBLICA – Uso de bienes** **inmuebles para la finalidad – Término para el uso de los bienes inmuebles**

El capítulo III de la Ley 9 de 1989 estableció los instrumentos para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y por expropiación destinados para fines de utilidad pública o interés social, inmuebles que debían ser aplicados a los fines para los cuales fueron adquiridos dentro de un término máximo de cinco (5) años contados a partir del perfeccionamiento de la compraventa o de la transferencia del derecho de propiedad a favor de la entidad expropiante, so pena de tener que enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del referido término.

**ENAJENACIÓN VOLUNTARIA DIRECTA – Oferta preferente a los propietarios – Notificación al propietario – Término para responder**

El inmueble adquirido por enajenación voluntaria o expropiación debe ofrecerse de manera preferente a los propietarios anteriores, para lo cual, se les debe notificar la intención de vender y ellos disponen de un plazo de dos (2) meses para aceptar o rechazar la oferta, vencido dicho término sin que se manifiesten, los bienes pueden ser vendidos.

**ENAJENACIÓN VOLUNTARIA DIRECTA – Oferta de compra al propietario del bien – Falta en el cumplimiento de la formalidad – Vicia de nulidad absoluta el procedimiento – Exigencia del cumplimiento de la obligación de la administración**

El artículo 34 de la referida ley 9 estableció que la venta que se realice sin tener en cuenta la anterior formalidad es absolutamente nula y que los propietarios anteriores o causahabiente pueden exigir el cumplimiento de la citada obligación a través de la vía ejecutiva, la cual caduca dos (2) meses después del vencimiento del mencionado término de cinco (5) años.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÒN –** **Acción de reparación directa – Momento a partir del cual se contabiliza**

Con el fin de contabilizar el término de caducidad, debe precisarse el momento en que el demandante tuvo conocimiento del daño alegado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., veintidós (22) de junio de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2015-00204-00 (54780)**

**Actor: RODRIGO DE JESÚS ESTRADA RAMÍREZ**

**Demandado: MUNICIPIO DE ITAGÜÍ**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto del 29 de abril de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual se rechazó la demanda.

**ANTECEDENTES**

**La demanda**

1. El 23 de enero de 2015, Rodrigo de Jesús Estrada Ramírez, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de controversias contractuales, formuló demanda contra el municipio de Itagüí, con el fin de que se *“declare patrimonialmente responsable por la omisión antijurídica constitutiva de incumplimiento de la obligación de retrovender de forma preferencial los inmuebles objeto de la presente demanda a los anteriores propietarios y a los causahabientes de la sociedad estrada autos limitada (sic) que ocasionó daño antijurídico”[[1]](#footnote-1)*; en consecuencia, solicitó indemnización en la modalidad de lucro cesante y perjuicios morales.

2. Como fundamentos fácticos de la demanda, señaló los siguientes:

a. Mediante escritura pública 421 de 30 de junio de 1995, el municipio de Itagüí y la sociedad Estrada Autos Ltda., de la que el actor es causahabiente, celebraron un contrato de compraventa bajo la modalidad de enajenación voluntaria directa, establecida en el artículo 34 de la Ley 9 de 1989, de dos lotes

de terreno identificados con las matrículas inmobiliarias Nos. 001-536065 y 001-536066.

b. A través de escritura pública 422 de 30 de junio de 1995, el ente territorial adquirió, bajo la mencionada modalidad, trece lotes de terrero identificados con matrículas inmobiliarias 001-0301350, 001-0301351, 001-0301352, 001-0301353, 001-0301354, 001-0301355, 001-0301356, 001-0301357, 001-0301358, 001-0301359, 001-0301360, 001-0301361 y 001-0526782, todos de propiedad de la referida sociedad.

c. Con escritura pública 722 de 31 de octubre de 1995 se englobaron los señalados terrenos en el folio de matrícula inmobiliaria 001-676398, los cuales serían destinados para la construcción de la Ciudadela Universitaria del municipio de Itagüí.

d. Mediante escritura pública 1854 de 23 de agosto de 1999, el ente territorial demandado enajenó al Área Metropolitana del Valle de Aburrá la totalidad de los lotes antes mencionados (15 en total), sin ofrecerlos previamente a los anteriores propietarios, desconociendo el derecho de preferencia de que trata el artículo 34 de la Ley 9 de 1989, debido a que los inmuebles no fueron utilizados para desarrollar el proyecto para el cual estaban destinados.

e. Respecto del término para hacer uso de la acción judicial de la referencia, el actor indicó que no tiene caducidad, sino que le es aplicable la prescripción de que trata el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, esto es, 20 años contados a partir de la fecha de ocurrencia de los hechos que se configuraron el 23 de agosto de 1999.

**La decisión apelada**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Decisión Oral, mediante auto de 29 de abril de 2015 rechazó la demanda, por encontrarse caducada; al efecto, consideró que, en primer lugar, el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 hace referencia a un término de prescripción que era un fenómeno de caducidad aplicable solo para las conductas antijurídicas y no para discutir otro tipo de pretensiones como  
  
  
la validez del contrato o el hecho del príncipe, las cuales se regían por lo establecido en el Decreto 01 de 1984.

En segundo término, los hechos que generaron el supuesto daño por el cual se demanda ocurrieron el 23 de agosto de 1999, fecha en la que el municipio de Itagüí celebró el contrato de compraventa con el Área Metropolitana de Aburrá, época en la que se encontraba vigente la Ley 446 de 1998 que consagraba el término de caducidad de la acción contractual de 2 años, razón por la cual el plazo para demandar venció el 24 de agosto de 2001, de tal suerte que, al haber demandado el 23 de enero de 2015, la acción fue interpuesta por fuera de tiempo.

**Recurso de apelación**

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación. Sostuvo que el Tribunal erró al interpretar que el término de caducidad de que trata el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 fue derogado por la Ley 446 de 1998, pues, pese a que la decisión se fundó en providencias del Consejo de Estado, dicho análisis no tuvo en cuenta el artículo 3 de la Ley 153 de 1887 que establece los supuestos de hecho para entender insubsistente a una determinada norma. Además, según lo indicado por la Sección Tercera de esta Corporación (Exp. 24371), en materia de caducidad, las normas vigentes al momento de celebrar el contrato resultan inmodificables y, en consecuencia, son las que se deben aplicar, sin importar que, con posterioridad, el término respectivo sea modificado.

**CONSIDERACIONES**

**Procedencia del recurso**

El recurso de apelación resulta procedente, comoquiera que fue interpuesto oportunamente y busca controvertir una providencia apelable, en los términos del numeral 1 del artículo 243 del C.P.A.C.A.

**Acción procedente**

La acción idónea para canalizar las pretensiones que busquen la indemnización proveniente de un daño antijurídico producido por la omisión de un deber legal imputable a una entidad pública es la de reparación directa.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta lo señalado por esta Corporación en un asunto similar al caso bajo estudio[[2]](#footnote-2), se observa que las súplicas de la demanda están dirigidas a que el municipio de Itagüí repare el presunto daño que ocasionó por la omisión del deber legal consagrado en el artículo 34 de la Ley 9 de 1984, esto es, no haber notificado al demandante, de manera preferencial, sobre la intención de vender los inmuebles adquiridos para la construcción de la Ciudadela Universitaria de ese ente territorial, de lo que se advierte que no se trata de una controversia contractual, como pretende el actor, pues, no se controvierte el incumplimiento de los referidos contratos de compraventa y sí, por el contrario, las súplicas de la demanda guardan estrecha relación con el objeto de la reparación directa; por lo tanto, corresponde impartir el trámite previsto en la ley para esta última acción.

**Caducidad**

La jurisprudencia ha señalado que, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley; de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional.

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones jurídicas permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

En el presente asunto, como se precisó, las pretensiones de la demanda están encaminadas a obtener el resarcimiento del perjuicio causado al demandante con las acciones y omisiones en que incurrió la administración municipal, que, le impidieron hacer uso del derecho preferencial irrenunciable a adquirir nuevamente los predios identificados con las matrículas inmobiliarias 001-536065 y 001-536066, 001-0301350, 001-0301351, 001-0301352, 001-0301353, 001-0301354, 001-0301355, 001-0301356, 001-0301357, 001-0301358, 001-0301359, 001-0301360, 001-0301361 y 001-0526782.

Por lo anterior, no es de recibo el argumento expuesto por la parte demandante, según el cual el término para ejercer la acción interpuesta es el señalado en el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, esto es, 20 años, los cuales, según su parecer, deben ser contabilizados desde la fecha de la omisión en que incurrió el ente demandado, constitutiva del incumplimiento de la obligación de ofrecer de manera prevalente los citados terrenos a Estrada Autos Ltda.

En efecto, como la acción idónea para acudir a esta jurisdicción es la de reparación directa, el término para demandar es de dos (2) años, pues las normas de carácter procesal son de aplicación inmediata, por lo cual, para efectos del cómputo del término de caducidad, hay que tener en cuenta que, para el momento en que ocurrió la omisión que se alega como hecho generador de la responsabilidad, la ley procesal vigente en esta materia era la contenida en el artículo 136 del C.C.A., de modo que el término de caducidad se debe empezar a contar a partir del día siguiente a aquel en que se produjo el daño o en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de éste.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el presunto daño que alega el actor tiene como sustento la supuesta omisión del deber legal consagrado en el artículo 34 de la Ley 9 de 1984, corresponde determinar desde cuándo se debe contabilizar el término de caducidad.

Así, se advierte que el capítulo III de la Ley 9 de 1989 estableció los instrumentos para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y por expropiación destinados para fines de utilidad pública o interés social, inmuebles que debían ser aplicados a los fines para los cuales fueron adquiridos dentro de un término máximo de cinco (5) años contados a partir del perfeccionamiento de la compraventa o de la transferencia del derecho de propiedad a favor de la entidad expropiante, so pena de tener que enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del referido término.

En este último evento, el inmueble adquirido por enajenación voluntaria o expropiación debe ofrecerse de manera preferente a los propietarios anteriores, para lo cual, se les debe notificar la intención de vender y ellos disponen de un plazo de dos (2) meses para aceptar o rechazar la oferta, vencido dicho término sin que se manifiesten, los bienes pueden ser vendidos.

A su turno, el artículo 34 de la referida ley 9 estableció que la venta que se realice sin tener en cuenta la anterior formalidad es absolutamente nula y que los propietarios anteriores o causahabiente pueden exigir el cumplimiento de la citada obligación a través de la vía ejecutiva, la cual caduca dos (2) meses después del vencimiento del mencionado término de cinco (5) años.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de contabilizar el término de caducidad, debe precisarse el momento en que el demandante tuvo conocimiento del daño alegado.

Pues bien, de conformidad con las pruebas allegadas al plenario, se observa que, a través de escrituras públicas 421 y 422 de 30 de junio de 1995, el municipio de Itagüí adquirió, bajo la modalidad de enajenación voluntaria de que trata la Ley 9 de 1989, un total de 15 lotes de terreno de propiedad de Estrada Autos Ltda, los cuales serían destinados a la construcción de una ciudadela universitaria para el municipio; posteriormente, los mismos inmuebles fueron englobados mediante escritura pública 722 de 31 de octubre del mismo año y, finalmente, vendidos al Área Metropolitana del Valle de Aburrá por escritura pública 1854 del 23 de agosto de 1999, pero (esto último) sin que el municipio de Itagüí hubiese notificado a los anteriores propietarios de los inmuebles su intención de venderlos. Tampoco se evidencia la fecha en la cual el actor tuvo conocimiento del daño que alega, es decir, de la venta de los bienes al área Metropolitana del Valle de Aburrá.

En este orden de ideas, el término de caducidad de la acción de reparación directa, en principio, debería contabilizarse desde el momento en que el municipio de Itagüí omitió el deber de notificar de manera preferente a la citada sociedad por ser la propietaria anterior de los inmuebles, pues fue ello lo que ocasionó el perjuicio que se pretende declarar y resarcir por esta vía judicial; sin embargo, como se dejó anotado, no se encuentra acreditada la fecha en que el actor tuvo conocimiento de este suceso, razón por la cual, el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente a aquel en que se registró la escritura de compraventa entre el municipio de Itagüi y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá[[3]](#footnote-3), en atención a que, a partir de ese momento, se surtió la publicación de ese acto.

Teniendo en cuenta lo anterior, el término de caducidad inició el 7 de septiembre de 1999, día siguiente al registro de la escritura de compraventa 1854 del 23 de agosto de ese mismo año y feneció el 7 de septiembre de 2001, con lo cual se observa que, para el momento en que fue presentada la demanda (23 de enero de 2015), ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, como quiera que expiró el término establecido en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable al caso concreto para efectos del conteo del término de caducidad, por ser la que se encontraba vigente para cuando dicho término empezó a correr.

De conformidad con lo anterior, la Sala confirmará la decisión apelada, a través de la cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción.

En mérito de lo expuesto, se

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 29 de abril de 2015, a través de la cual se rechazó la demanda por caducidad.

**SEGUNDO:** En firme este proveído, **DEVUÉLVASE** el proceso al Tribunal de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. Folio 5 cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de septiembre de 2016, radicado 55.564. [↑](#footnote-ref-2)
3. Anotación hecha el 6 de septiembre de 1999, en el certificado de tradición y libertad visible a folio 47, cuaderno 1. [↑](#footnote-ref-3)