**DAÑO POR LA OCUPACIÓN PERMANENTE – Bien inmueble – Obra Pública – Caducidad de la acción ­**

El Despacho reitera que en los casos en los que se alega un daño por la ocupación permanente de un inmueble con ocasión de una obra pública, el término de caducidad debe contabilizarse desde uno de los siguientes momentos: **i)** desde que se tuvo conocimiento de la “consolidación” de la obra que afectó el inmueble por el que se reclama o **ii)** desde que culminó la obra en el predio afectado, aunque falte por ejecutar una parte del proyecto general.

**CONFESIÓN** **– Requisitos**

Esa manifestación tampoco puede ser considerada una confesión, ya que, para ello, según lo establecido por el artículo 191 del Código General del Proceso, se requeriría el cumplimiento de algunos requisitos dentro de los cuales se encuentra que “verse sobre hechos que produzcan consecuencias adversas al confesante o que favorezcan la parte contraria”, lo que, evidentemente, no ocurre en el presente asunto.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 81001-23-33-000-2015-00031-01(57509)**

**Actor: ENOC GUERRERO BALLESTEROS**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE ARAUCA**

**Referencia: APELACIÓN AUTO - MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: REPARACIÓN DIRECTA POR OCUPACIÓN PERMANENTE DE INMUEBLE / oportunidad para presentar la demanda (Ley 1437 de 2011).

Procede el Despacho a resolver los recursos de apelación presentados por el departamento de Arauca y el municipio de Arauca (llamado en garantía) contra la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, en la audiencia inicial celebrada el 14 de junio de 2016, mediante la cual declaró no probada la excepción de caducidad.

**I. A N T E C E D E N T E S**

**1. Demanda**

El 22 de junio de 2015, el señor Enoc Guerrero Ballesteros, mediante apoderado judicial, presentó demanda de reparación directa contra el departamento de Arauca, con el fin de que se declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios causados *“por la ocupación permanente”* del inmueble de su propiedad, conocido como *“Palmira”*.

**2. Hechos**

Según se narró en la demanda, el 1º de septiembre de 2014, el señor Enoc Guerrero Ballesteros adquirió el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 410 -16486, ubicado en el perímetro urbano del municipio de Arauca.

Indicó que una parte del predio en mención fue ocupado por el departamento de Arauca para la construcción del “*Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en el Departamento de Arauca”.*

Agregó el demandante que, aunque la construcción de la obra se inició en virtud del contrato No. 636 del 27 de diciembre de 2013, solo en noviembre de 2014 se enteró de la edificación de dicho centro.

Sostuvo que, el 27 de marzo de 2015, presentó solicitud de conciliación prejudicial, en los términos del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, antes de interponer la demanda de reparación directa por la ocupación permanente de inmueble. El 7 de mayo de 2015 se declaró fallida la audiencia de conciliación[[1]](#footnote-1).

**3. Contestación de la demanda**

Previa la admisión de la demanda y una vez cumplidas las notificaciones de rigor, el departamento de Arauca se opuso a las pretensiones de la demanda. Como argumento principal, indicó que la construcción del Centro de Atención Especializada del Menor Infractor no se adelantó en el predio de propiedad del señor Guerrero Ballesteros, sino en un inmueble adquirido por el municipio de Arauca y, por tanto, concluyó que no existió la ocupación permanente por la que se reclama la indemnización de perjuicios.

Sin perjuicio de lo anterior, el departamento demandado propuso, entre otras, la excepción de *“caducidad de la acción”*, la que, a su juicio, se configuró porque antes de que se iniciara la construcción del Centro de Atención Especializada del Menor Infractor (2014), en el predio que indicó el actor es de su propiedad, se realizaron algunas obras (2004).

Puntualmente, en la contestación de la demanda se expuso: *“… el municipio de Arauca ha realizado ocupación permanente en dicho inmueble desde hace muchos años atrás, con la elaboración de cerramientos y demás construcciones, tal y como se puede corroborar con el contrato de obra No. 205 suscrito el 23 de noviembre de 2004, entre el municipio de Arauca y la unión temporal REFORESTEMOS”.* Agregó que la construcción del Centro de Atención Especializada del Menor Infractor se realizó en dicho cerramiento[[2]](#footnote-2).

Finalmente, el departamento de Arauca llamó en garantía al municipio de Arauca, lo cual se admitió mediante auto del 22 de enero de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Arauca[[3]](#footnote-3).

**4. Contestación del llamado en garantía**

El municipio de Arauca se opuso a las pretensiones de la demanda de reparación directa, pues no es procedente reconocer perjuicios al señor demandante por la ocupación permanente de un predio que, desde 1989, es de propiedad del municipio.

Por otra parte, el municipio de Arauca señaló que, en caso de que se considerara que el predio objeto del litigio fue vendido dos veces y que el señor Enoc Guerrero Ballesteros tiene algún tipo de derecho sobre el mismo, se debía declarar probada la excepción de *“caducidad de la acción de reparación directa”*, habida cuenta de que la construcción de las obras en el predio *“Palmira”* fue de público conocimiento y, por tanto, los supuestos perjuicios causados por dichas obras debieron reclamarse dentro de la oportunidad que consagra la Ley.

**5. Oposición a las excepciones**

El señor Enoc Guerrero Ballesteros se opuso a las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y en la intervención del llamado en garantía. En concreto, respecto de la excepción de caducidad (que es la que aquí corresponde examinar), expuso que la demanda de reparación directa se presentó oportunamente, esto es, dentro de los dos años siguientes al conocimiento de la ocupación permanente del inmueble. Explicó que el contrato de obra para la construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor se suscribió el 27 de diciembre de 2013 y la demanda se presentó el 22 de junio de 2015.

**6. Decisión apelada**

El 24 de mayo de 2016, el Tribunal Administrativo de Arauca instaló la audiencia inicial en el proceso de la referencia. Para decidir la excepción de caducidad, el *A quo* decretó pruebas documentales y suspendió la diligencia[[4]](#footnote-4).

El 14 de junio de 2016, el Tribunal Administrativo de Arauca reanudó la audiencia inicial y declaró no probada la excepción de caducidad propuesta por el municipio de Arauca y por el departamento de Arauca. Como fundamento de lo anterior, concluyó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad por ocupación material de inmuebles se cuenta a partir de la terminación de la obra o a partir de que el afectado tuvo conocimiento de la misma.

En el caso concreto, el *A quo* indicó que, aunque no obraba en el expediente el acta de terminación de la obra, del contrato se desprendía que aquella debió culminarse el 8 de agosto de 2014, por lo que el señor Enoc Guerrero Ballesteros podía presentar la demanda hasta el 8 de agosto de 2016, que como ello se realizó el 22 de junio de 2015, la presentación de la demanda fue oportuna.

Agregó que, en todo caso, si se aceptara que el demandante conoció de la ocupación en noviembre de 2014, como se alegó en la demanda, el plazo de caducidad correría hasta noviembre de 2016 y eso corroboraría que se presentó dentro del plazo legal.

Por último, el Tribunal de primera instancia aclaró que no prosperaba la excepción de caducidad, sin perjuicio de que sobre ese punto se volviera en la sentencia[[5]](#footnote-5).

**7. Recurso de apelación**

**7.1.** Inconforme con la anterior decisión, en la misma audiencia inicial, el departamento de Arauca interpuso recurso de apelación.

Insistió en que se debía declarar probada la excepción de caducidad, por cuanto las pruebas obrantes en el expediente acreditaban que antes de 2014 –fecha de construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor– se realizaron algunas obras en el predio por el que ahora se reclaman perjuicios.

Puntualmente, explicó que, en el 2011, se realizó una intervención en el lote en cuestión, que obedeció a los diseños de dicho centro y a unas obras de *“descapote y relleno”*.

Agregó que, según lo indicado por el municipio de Arauca, en el 2004, se ejecutaron otras obras públicas en ese predio, como el cerramiento del mismo para la posterior construcción del centro de Atención Especializada del Menor Infractor.

Finalmente, mencionó que si bien se realizaron varias ventas del lote hasta llegar a manos del señor Enoc Guerrero Ballesteros, lo cierto es que esa situación no habilitaba al actor para demandar por hechos ocurridos en el 2004, menos aun cuando la anterior propietaria del bien tuvo pleno conocimiento de las obras e intervenciones de las que fue objeto el predio *“Palmira”*.

**7.2.** El municipio de Arauca también interpuso el recurso de apelación. Insistió en que operó el fenómeno jurídico procesal de caducidad y que así se debía declarar.

Manifestó que el término de caducidad debió contabilizarse a partir de la fecha que finalizó la construcción del Centro de Conservación de Especies Nativas (que también se construyó en el predio), mas no a partir de la edificación del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor, pues la primera era una obra anterior que afectó el predio en el que se fundan las pretensiones indemnizatorias.

Expuso que el Tribunal Administrativo de primera instancia solicitó que se aportaran los documentos que acreditaran la realización de alguna obra sobre el predio en cuestión, para cuyo efecto se allegó la copia del contrato No. 205 del 23 de noviembre de 2004, que se suscribió con el objeto de realizar el Centro de Conservación de Especies Nativas, así como el acta de recibo final y el acta de liquidación de dicho contrato, documentos que dan cuenta de que el predio fue objeto de intervención por parte del municipio, mucho antes de la fecha referida por el demandante.

Por otra parte, adujo que la anterior propietaria tenía pleno conocimiento de las obras que se venían realizando en el predio, y que, por tanto, lo pretendido, al venderle el bien al señor Guerrero Ballesteros, era habilitar un nuevo término para demandar al Estado, por los supuestos perjuicios causados por la ocupación de un inmueble, que, en todo caso, no existió.

Por último, advirtió que el *A quo* no se pronunció frente al contrato de obra suscrito en el 2004 y los demás documentos relacionados con dicha obra, por lo cual indicó que ese punto debía ser objeto de estudio en la segunda instancia.

**7.3.** El Ministerio Público manifestó que *“existen dudas respecto de las circunstancias que rodean la caducidad en el asunto bajo estudio”* y, por ende,el asunto debía ser definido por el Consejo de Estado.

**8. Traslado del recurso de apelación**

La parte actora indicó que el recurso de apelación no debió concederse, porque no se encuentra enlistado en los autos que son apelables, según el artículo 243 del C.P.A.C.A.

Respecto de la excepción de caducidad, precisó que si bien, en el 2004, se suscribió un contrato para la construcción del Centro de Conservación de Especies Nativas, lo cierto era que esa obra no se ejecutó, de modo que no podía tenerse como referencia de la ocupación, una fecha anterior a la de la edificación del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor. Para probar su dicho, esto es, la no ejecución del Centro de Conservación de Especies Nativas, manifestó que aportaba una certificación de Corporinoquía.

Agregó que el municipio de Arauca y el departamento de Arauca actuaron de mala fe, porque fundamentaron sus recursos de apelación en hechos inexistentes y con el propósito de que el juez concluya que la demanda de reparación directa no se presentó dentro de la oportunidad legal.

**II. C O N S I D E R A C I O N E S**

**1. De la procedencia del recurso de apelación y la competencia para conocerlo**

El numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A. establece que *“… el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso”.*

Entonces, como la providencia recurrida fue la que declaró no probada la excepción de caducidad (proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, en la audiencia inicial celebrada el 14 de junio de 2016), se concluye que esa decisión es apelable.

Ahora bien, respecto de la competencia del Despacho para decidir el recurso de apelación promovido contra una decisión que declara no probada una excepción previa, la Sala Plena del Consejo de Estado[[6]](#footnote-6) sostuvo:

*“Así las cosas, no acertó el Tribunal en la decisión de no conceder el recurso de apelación contra la decisión que no declaró probada una excepción previa, toda vez que en los términos del artículo 180 del CPACA –norma especial– esa decisión es pasible o susceptible del recurso de apelación. Y, para efectos de competencia funcional, habrá que recurrir a lo dispuesto en el artículo 125 ibídem, es decir, que si la excepción que se declara probada da por terminado el proceso –por tratarse de una de aquellas decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 de la misma codificación– tendrá que ser proferida por la respectiva sala de decisión del Tribunal Administrativo en primera instancia; a contrario sensu,* ***si la providencia no declara probada la excepción y, por lo tanto, no se desprende la finalización del plenario, entonces será competencia exclusiva del ponente, y en ambos casos será procedente el recurso de apelación****, en el primer caso resuelto por la respectiva sala de decisión del Consejo de Estado,* ***y en el segundo por el Consejero Ponente*** *a quien le corresponda el conocimiento del asunto en segunda instancia”[[7]](#footnote-7)* (Se destaca).

En esas condiciones, *en el sub lite*, el recurso de apelación debe ser decidido por la magistrada ponente, habida cuenta de que la decisión apelada (proferida en la audiencia inicial del 14 de junio de 2016) declaró no probada la excepción de caducidad y, por ende, tal decisión no pone fin al proceso.

**2. De la oportunidad para presentar la demanda de reparación directa**

Sobre el término para interponer la demanda de reparación directa, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 164, dispone:

*“Artículo 164.* ***Oportunidad para presentar la demanda.***

*“1. En cualquier tiempo, cuando:*

*“(…).*

*“2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*“(…).*

*“i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia (...)”.*

Ahora bien, respecto de la oportunidad para presentar la demanda, cuando el daño alegado es producto de la ocupación permanente de un inmueble como consecuencia de una obra pública, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación precisó lo siguiente:

*“En relación con el término de caducidad, cuando se trata de la ocupación temporal o permanente de inmuebles con ocasión de la ejecución de trabajos públicos, la Sala ha sostenido que se requiere tener claridad acerca del momento en que se tiene conocimiento de la consolidación de la misma o, en su defecto, de la fecha en la cual culminó la obra en el predio afectado, pues a partir de un momento o del otro, según el caso, debe contabilizarse el término de dos años que prevé la ley para accionar contra la respectiva entidad pública; es decir,* ***el término de caducidad debe empezar a contarse******desde el momento en que se conoce la consolidación de las obras que afectaron directamente un inmueble o desde que estas hayan culminado dentro del mismo,*** *aun cuando todavía quede por ejecutar una parte del respectivo proyecto general, es decir, el término no necesariamente empieza a correr desde la terminación de la totalidad del proyecto o de las obras que lo integran, sino que también puede correr desde cuando culmina o se consolida la afectación del predio, bien con la terminación de la obra en el predio o bien con la finalización de la parte de la obra que afecta a ese predio.*

*“(…).*

*"Así pues, el término de caducidad empieza a contarse desde el momento de la terminación de la obra en el predio afectado, a menos que se desconozca la ocurrencia de esa ocupación”[[8]](#footnote-8) (Negrillas del despacho, subrayas del texto original).*

De la jurisprudencia transcrita, el Despacho reitera que en los casos en los que se alega un daño por la ocupación permanente de un inmueble con ocasión de una obra pública, el término de caducidad debe contabilizarse desde uno de los siguientes momentos: **i)** desde que se tuvo conocimiento de la *“consolidación”* de la obra que afectó el inmueble por el que se reclama o **ii)** desde que culminó la obra en el predio afectado, aunque falte por ejecutar una parte del proyecto general.

**3. Caso concreto**

De conformidad con las consideraciones que se han dejado expuestas, el Despacho procederá a decidir de fondo sobre los recursos de apelación interpuestos por el departamento de Arauca y el municipio de Arauca (llamado en garantía), contra el proveído del 14 de junio de 2016, que declaró no probada la excepción de caducidad.

Como quedó expuesto en el acápite de antecedentes, el señor Enoc Guerrero Ballesteros pretende que se declare patrimonialmente responsable al departamento de Arauca por la ocupación permanente de que fuera objeto el predio de su propiedad, con ocasión de la construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en el municipio de Arauca.

Ahora bien, para efectos de establecer si la presente demanda de reparación directa se presentó oportunamente, el Despacho considera necesario relacionar las siguientes pruebas que obran en el expediente:

* Copia de la escritura pública número 1344 del 1º de septiembre de 2014, mediante la cual la señora Odilia Isnelda Parales Zapata le vendió al señor Enoc Guerrero Ballesteros el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria número 410-16486[[9]](#footnote-9).
* Certificado de tradición en el que consta que el bien identificado con matrícula inmobiliaria No. 410-16486 es de propiedad del señor Enoc Guerrero Ballesteros[[10]](#footnote-10).
* Contrato de obra No. 205 del 23 de noviembre de 2004, suscrito por el municipio de Arauca y la U.T. Reforestamos, cuyo objeto era la *“construcción, dotación y establecimiento de un centro de conservación de especies nativas de flora y fauna en el municipio de Arauca. Primera etapa”*[[11]](#footnote-11).
* Acta de recibo final del contrato No. 205 de 2004, en la que se indicó que la ejecución de dicho contrato finalizó el 30 de septiembre de 2005[[12]](#footnote-12).
* Contrato de obra No. 423 del 15 de noviembre de 2011, mediante el cual se pactó el *“diseño y construcción del centro de atención especializada (Ley 1098) CAES en el departamento de Arauca”,* celebradoentre el Consorcio Caes 2011 y el departamento[[13]](#footnote-13).
* Acta de inicio del contrato No. 423 de 2011, suscrita el 28 de noviembre de 2011[[14]](#footnote-14).
* *“Interventoría Técnica” – “informe final de interventoría técnica”* del contrato No. 423 de 2011, en el que se indicó la obra física realizada por el contratista consistió en el desarrollo de *“… actividades de localización y replanteo topográfico; procesamiento de la información de campo; descapote manual; retiro de material de descapote; explotación de material de relleno de la cantera; instalación de las medidas compensatorias…”*[[15]](#footnote-15).
* Contrato de obra No. 636 del 27 de septiembre de 2013, suscrito entre el departamento de Arauca y el Consorcio Centro Atención 2013, cuyo objeto fue la *“construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en el Departamento de Arauca”*[[16]](#footnote-16)*.*
* *“Licencia de construcción urbanística”* 0036 del 20 de febrero de 2014, en la que se resolvió *“otorgar licencia de construcción a LA GOBERNACIÓN DE ARAUCA y EL CONSORCIO CENTRO ATENCIÓN MENOR INFRACTOR R/L ERNESTO CAÑON BOGOYA (…) para la ejecución del contrato de obra denominado* ***CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA AL MENOR INFRACTOR EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA****”*[[17]](#footnote-17) (negrilla y subraya del original).
* *“Prórroga y modificación de la licencia de construcción No. 0036 del 20/02/2014. Construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en el Departamento de Arauca. Licencia No. 0036 del 10 de febrero de 2016”*[[18]](#footnote-18).
* Escrito del 23 de septiembre de 2014, mediante el cual el señor Guerrero Ballesteros le solicitó al Alcalde Municipal de Arauca *“… la licencia de urbanismo de un predio de mi propiedad ubicado en la calle 1 No. 23 – 3 este barrio matevenado”*[[19]](#footnote-19).
* Oficio del 6 de noviembre de 2014, en el que el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Arauca le informó al ahora demandante que *“… la licencia de subdivisión solicitada por usted, del predio ubicado en la calle 1 No. 26 – 3 del barrio matevenado, no se puede aprobar toda vez que dicho lote es del municipio…”*[[20]](#footnote-20).
* Certificación expedida, el 9 de junio de 2016, por el Secretario de Gobierno y Seguridad Ciudadana Departamental de Arauca (E), en la que se indicó que en el predio, identificado con matrícula inmobiliaria No. 410-16486, se ejecutaron dos contratos, así:

*“****Contrato: No. 423 de 2011.***

*“(…).*

*“****Objeto del contrato*** *Diseño y construcción del Centro de Atención Especializada (Ley 1098) CAES en el departamento de Arauca.*

*“(…).*

*“****Contrato: No. 636 de 2013.***

*“(…).*

*“****Objeto del contrato*** *Construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en el departamento de Arauca.*

*“(…).*

*“****Fecha de inicio: 19 de febrero de 2014.***

*“****Plazo principal: ocho (8) meses.***

*“****Fecha de terminación 20 de octubre de 2014.***

*“****Suspensión No. 1 07 de mayo de 2014 (60 días).***

*“(…).*

*“****Estado del contrato: Suspendido****”*[[21]](#footnote-21)(negrilla del original).

* Certificación expedida por Corporinoquía, el 8 de junio de 2016, en la que se lee: *“con el fin de dar información sobre su requerimiento, ante esta corporación no reposa ni existe ninguna figura que este amparada bajo algún permiso para el funcionamiento de ningún Zoológico en el municipio de Arauca”*[[22]](#footnote-22)*.*

De las pruebas relacionadas, se advierte que se suscribieron tres contratos para ser ejecutados en el predio por el que reclama el señor Guerrero Ballesteros, estos son: ***i)*** el contrato No. 205 de 2004, que se pactó para la construcción del Centro de Conservación de Especies Nativas de Flora y Fauna en el municipio de Arauca; ***ii)*** el contrato No. 423 de 2011, cuyo objeto fue el diseño y construcción del Centro de Atención Especializada (Ley 1098) CAES, y ***iii)*** el contrato No. 636 de 2013, mediante el cual se contrató la construcción del Centro de Atención Especializada del Menor Infractor.

No obstante, a juicio del despacho, las obras a las que se refieren los dos primeros contratos no pueden tenerse en cuenta para efectos del conteo del término de caducidad, por cuanto, como se ha indicado a lo largo de esta providencia, las pretensiones de la demanda de reparación directa promovida por el señor Guerrero Ballesteros tienen diferente *causa petendi,* pues se fundamentan únicamente en la ocupación permanente del inmueble con ocasión de la construcción del *“Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en el Departamento de Arauca”*.

En otras palabras, los perjuicios reclamados por el demandante no se derivan de la construcción del Centro de Conservación de Especies Nativas de Flora y Fauna en el municipio de Arauca, ni del diseño y construcción del Centro de Atención Especializada (Ley 1098) CAES. Siendo así, como el daño reclamado por el señor Enoc Guerrero Ballesteros se habría causado, según su dicho, por la ejecución del contrato de obra No. 636 del 27 de diciembre de 2013, no es procedente contar el término de caducidad desde una fecha anterior a la suscripción del mismo, tal y como lo pretenden el departamento de Arauca y el municipio de Arauca.

Ahora bien, se debe precisar que obra prueba en el expediente que acredita que, el 1º de septiembre de 2014, el señor Enoc Guerrero Ballesteros adquirió el predio por el que reclama, es decir, con posterioridad a la fecha en que se suscribió el Contrato para la Construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor (27 de diciembre de 2013) e, incluso, después de que se inició la ejecución de la obra (19 de febrero de 2014).

No obstante, para el Despacho, no puede tenerse esa fecha como el momento a partir del cual el señor Guerrero Ballesteros conoció de la *“consolidación”* de la obra que considera causó la ocupación permanente por la que reclama, por cuanto, como lo ha indicado esta Corporación, la afectación que se discute en casos como el presente no se predica del propietario, sino del predio. Sobre el particular, la Subsección, mediante sentencia del 27 de abril de 2016, sostuvo:

*“De otro lado, frente a este asunto, dicho sea de paso, no puede predicarse que el término de caducidad respecto de los aquí demandantes solo inició su cómputo a partir del momento en que adquirieron el bien inmueble Las Cejas, pues como lo ha sostenido esta Corporación, con ocasión de esta clase de proceso, la ‘… afectación al interés general no se predica del propietario, sino del bien …’, es decir, que para el momento en que a los actores les fue adjudicado el inmueble mediante sucesión, sobre este ya pesaba una afectación jurídica de carácter general.*

*“Así lo ha determinado la Sala:*

*‘Desde un punto de vista normativo, las funciones social y ecológica de la propiedad le imprimen un sustento constitucional claro a toda afectación de los bienes muebles e inmuebles; la ley establece el contenido de dicha función según el interés general que se quiera cumplir, finalmente, le corresponde a la Administración Pública identificar aquellos bienes muebles e inmuebles que están llamados a soportar dichas afectaciones por sus especiales características. En este orden de ideas, las afectaciones al interés general que gravan determinados bienes encuentran sustento en las funciones social y ecológica de la propiedad, pero también la concretan en bienes individualmente considerados.*

*‘Se trata de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que por las razones expuestas deben, en principio, ser soportadas por los propietarios de los bienes sobre los que recaen, esto quiere decir que una determinada afectación al interés general* ***no se predica del propietario, sino del bien****; en este sentido, quien quiera que sea el propietario del inmueble verá limitado el ejercicio de su derecho,* ***es una carga que pesa sobre la cosa y no sobre el sujeto titular de la misma****’[[23]](#footnote-23) (Se destaca).*

*“(...)”[[24]](#footnote-24).*

Claro lo anterior, el Despacho procede a establecer, según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado (transcrita con anterioridad), a partir de qué momento específico se contabiliza el término de caducidad en el caso bajo estudio, esto es, si desde que se conoció la “*consolidación”* de la *“construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en el Departamento de Arauca”* –obra que según el demandante causó los perjuicios por los que reclama– o desde la fecha en que finalizó la construcción de ese centro.

Revisadas las pruebas obrantes en el expediente, concluye el Despacho que no se puede tener como fecha para iniciar el conteo del término de caducidad la terminación de la construcción del Centro de Atención Especializada al menor Infractor, porque, según la certificación expedida por el Secretario de Gobierno y Seguridad Ciudadana Departamental de Arauca (E) -9 de junio de 2016-, cuando se presentó la demanda (22 de junio de 2015) no se había terminado esa obra, debido a las diferentes suspensiones de que ha sido objeto la obra.

Así mismo, se observa que tampoco existe en el expediente prueba que acredite cuándo conoció el señor Guerrero Ballesteros la *“consolidación”* de la obra que habría afectado el predio de su propiedad.

Conviene precisar que en la demanda se afirmó que el señor Guerrero Ballesteros tuvo conocimiento de la construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor en noviembre de 2014. Sin embargo, a juicio del Despacho, no se puede tener por cierta esta afirmación, por cuanto si bien obra un oficio del 6 de noviembre de 2014, mediante el que se negó una licencia urbanística, lo cierto es que en ese documento no se indicó que la razón de esa negativa fuera la realización de la obra pactada mediante el contrato No. 636 de 2013, sino que la negativa se dio porque el predio no era de propiedad del señor Guerrero Ballesteros.

Esa manifestación tampoco puede ser considerada una confesión, ya que para ello, según lo establecido por el artículo 191 del Código General del Proceso, se requeriría el cumplimiento de algunos requisitos dentro de los cuales se encuentra que *“verse sobre hechos que produzcan consecuencias adversas al confesante o que favorezcan la parte contraria”,* lo que, evidentemente, no ocurre en el presente asunto.

Así las cosas, como no se tiene certeza de la fecha de terminación del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor ni del momento en que se conoció de la *“consolidación”* de dicha obra, para el Despacho, solo queda tener como fecha para iniciar el conteo del término de caducidad, el día en que inició la construcción del mencionado Centro, sin que ello implique el desconocimiento de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Lo anterior, habida cuenta de que si contabilizando desde el inicio de la construcción del Centro de Atención Especializada al Menor Infractor se establece que la demanda de reparación directa se promovió en tiempo, con más la razón lo sería si se cuenta desde una de las dos fechas, que, según esta Corporación, deben tenerse en cuenta para contabilizar el término de caducidad cuando el daño alegado es producto de la ocupación permanente de un inmueble como consecuencia de una obra pública.

Entonces, como la construcción de dicho centro inició el 19 de febrero de 2014 (tal y como se evidencia de las pruebas relacionadas con anterioridad), el término de dos años vencería el 20 de febrero de 2016. Pero como la demanda de reparación directa se interpuso el 22 de junio de 2015, es evidente que se hizo dentro de la oportunidad que consagra el artículo 164, numeral 2, literal i) de la Ley 1437 de 2011.

Por lo expuesto, se confirmará la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, dentro de la audiencia inicial celebrada el 14 de junio de 2016, en el sentido de declarar no probada la excepción de caducidad.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Arauca, dentro de la audiencia inicial celebrada el 14 de junio de 2016, por el cual declaró no probada la excepción de caducidad, por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, una vez ejecutoriada la decisión, devolver el expediente al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

1. Fls. 2 – 18 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Fl. 111 – 138 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fl. 30 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fls. 424 – 427 del cuaderno de segunda instancia. [↑](#footnote-ref-4)
5. Fls. 502 – 508 del cuaderno de segunda instancia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sala Plena, C.P.: Enrique Gil Botero, sentencia del 25 de junio de 2014, número de radicación 250002336000201200395 01 (49299). [↑](#footnote-ref-6)
7. Reiterado en providencia del 12 de julio de 2016, radicado número: 250002336000201500513 01 (56.806), proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera, sentencia del 26 de agosto de 2016, exp: 35.947. [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 25 – 28 del cuaderno de principal. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 20 – 22 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 154 – 161 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 490 – 49 del cuaderno de segunda instancia. [↑](#footnote-ref-12)
13. Folios 162 – 171 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-13)
14. Folio 175 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fl. 261 Anexo 2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 34 – 58 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-16)
17. Folios 519 – 521 del cuaderno de segunda instancia. [↑](#footnote-ref-17)
18. Folios 183 – 187 anexo 2. [↑](#footnote-ref-18)
19. Folio 251 *“continuación del cuaderno No. 1”.* [↑](#footnote-ref-19)
20. Folio 252 *“continuación del cuaderno No. 1”.* [↑](#footnote-ref-20)
21. Folio 499 del cuaderno de segunda instancia. [↑](#footnote-ref-21)
22. Folio 525 del cuaderno de segunda instancia. [↑](#footnote-ref-22)
23. Original de la cita: *“Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de mayo de 2012, exp. 21.906; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez*”. [↑](#footnote-ref-23)
24. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de abril de 2016, radicación número: 470012331000200200215-01 (34.623) [↑](#footnote-ref-24)