

APELACIÓN DE AUTO – Confirma / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / APELACIÓN DEL AUTO DE RECHAZÓ DE LA DEMANDA – Caducidad del medio de control / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO / APELACIÓN DE AUTO / AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA POR CADUCIDAD – Auto apelable

El Consejo de Estado conoce de las apelaciones de autos dictados en primera instancia por los tribunales administrativos, que sean susceptibles de este medio de impugnación, en virtud del artículo 150 de la Ley 1437 de 2011. Esta decisión será adoptada por la Sala, de acuerdo con el artículo 125 y 243 de la norma mencionada. Adicionalmente, el numeral 1º del artículo 243 de la misma codificación prevé que la providencia que rechaza la demanda es susceptible del recurso de apelación.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 150 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 125 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 243

TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO / CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO / ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo se define como “toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos”. Sus elementos se concretan en los siguientes: a) Es un acto positivo, una manifestación positiva expresa, concreta o específica de la administración. b) Tiene un carácter unilateral, es decir, es una manifestación de voluntad unilateral de la administración donde no hay un consentimiento del administrado en su producción, y en la que en todo caso debe respetarse el derecho al debido proceso del destinatario. c) Es una expresión de voluntad que se sujeta al principio de legalidad. d) Esa manifestación de voluntad positiva y unilateral puede provenir tanto de los órganos que hacen parte del poder ejecutivo, así como de aquellos que no siendo parte de esta rama ejercen ese tipo de funciones. e) El poder decisorio de la manifestación de voluntad se concreta en la potencialidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas a partir de su contenido.

MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD / DECLARACIÓN DE LA VOLUNTAD

Al respecto se ha señalado que “la manifestación de voluntad debe provocar alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando o extinguiendo las existentes o creando nuevas situaciones de relevancia ante el derecho, esto como efecto directo de su carácter decisorio.” Así, la declaración de voluntad indefectiblemente ha de estar encaminada a la creación, modificación o extinción de una relación jurídica, esto es, a la producción de efectos jurídicos o de lo contrario no podría ser considerado como un acto administrativo.

CONTROL JURISDICCIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO / ACTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO

Los [sic] actos de registro son susceptibles de ser enjuiciados ante la jurisdicción contenciosa administrativa dado que “todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio”.

MEDIO DE CONTROL PROCEDENTE PARA DEMANDAR UN ACTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO / MEDIO DE CONTROL DE SIMPLE NULIDAD / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En relación con el medio de control procedente para demandar los actos de registro, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) prevé que se pueden impugnar a través del medio de control de simple nulidad. Por su parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha afirmado que en esos casos a su vez procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el medio de control procedente para impugnar los actos administrativos de registro, cita Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 23 de junio de 2017, Rad. 20001-23-31-000-2015-00288-01; reiterado anteriormente en las providencias: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 1 de marzo de 2018, Rad. 73001-23-31-000-2010-00550-01; Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de julio 2013, Rad. 19001-23-31-000-2007-00116-01.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137

PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA POR OMISIÓN ADMINISTRATIVA / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / IDENTIFICACIÓN DEL DAÑO / DAÑO CONTINUADO / DIFERENCIA ENTRE DAÑO CONTINUADO Y HECHO DAÑOSO EXTENDIDO TEMPORALMENTE

[L]a Sala se remite a la jurisprudencia en torno a la forma como debe operar el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa por causa del daño que se origina en una omisión administrativa. Al punto ha dicho esta Corporación: «En relación con las omisiones, el término de caducidad de la acción debe contarse desde el momento en que se incumpla la obligación legal, siempre que ese incumplimiento coincida con la producción del daño, pues en caso contrario, el término de caducidad deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica del mismo, ya que ésta es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Aunque la omisión se mantenga en el tiempo o el daño sea permanente, dicho término no se extiende de manera indeterminada porque la misma ley ha previsto que el término de caducidad es de dos años contados a partir de la omisión. [...]». También puede ocurrir que el daño no sea de aquellos que se producen de manera instantánea, sino de los que se prolongan en el tiempo, pero ello no implica que el término de caducidad se postergue indefinidamente, ya que se afectaría la seguridad jurídica, ahora bien, otro asunto resulta cuando el demandante solo tuvo conocimiento del daño, tiempo después de la ocurrencia de la omisión, ya que en esa situación, en aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el término deberá contarse a partir de la fecha en que la persona tuvo conocimiento del daño, evento en el que aplica la regla mencionada sobre el conocimiento posterior del daño. En estos eventos, se debe diferenciar el daño continuado o de tracto sucesivo, del hecho dañoso y de los daños de naturaleza inmediata que se agrava o cuyos efectos o perjuicios se prolongan en el tiempo, comoquiera que en estos casos, el menoscabo se concreta ipso facto en un momento determinado, y es a partir del hecho dañoso que lo causa o desde que se conoció el daño -se reitera, en los eventos de que el afectado no lo hubiera podido advertir al momento en que se produjo el hecho dañoso-, que el término de caducidad debe empezar a computarse. No deben confundirse los daños continuados con los hechos dañosos que se extienden temporalmente, de modo que la excepción a la regla de la caducidad prevista para aquéllos no le resulta aplicable a éstos.

ACTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO– Conocimiento del acto administrativo

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que para efectos de contabilizar el término de caducidad para demandar un acto de registro, se debe

tener como punto de inicio del cómputo el momento en que el interesado conoció de dicho acto. [...] Así las cosas, la Sala procede a efectuar el cómputo de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho [...]

COMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA – Ocupación jurídica de bien inmueble

[T]eniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizó el cómputo del término de caducidad bajo la tesis de la ocupación jurídica de un inmueble, esta Sala precisa que es un criterio que no ha sido objeto de unificación por la Corporación, sin embargo y en gracia de discusión, de igual forma, el término estaría caducado, toda vez que para esos eventos, la jurisprudencia de la Subsección A de esta Sección ha precisado que: “En relación con el término para formular las pretensiones de reparación directa, en las que se pretende la indemnización de perjuicios en razón de la ocupación jurídica de un bien, debe señalarse que el término para la interposición de la demanda no se cuenta desde el momento en que se declaró afectado el bien por razones de utilidad pública, sino desde el instante en el que el interesado tiene conocimiento de que, con ocasión de tal declaratoria, se limitó el ejercicio de su derecho de dominio por la imposibilidad jurídica y material que tiene de usar o disponer del mismo. Si bien el término para incoar la acción de reparación directa, como ya se indicó, por regla general coincide con el hecho generador del daño y en los eventos de ocupación temporal o permanente de inmuebles, con la cesación de dicha ocupación o con la terminación de la obra, en los casos en que los bienes resultan afectados por una decisión administrativa (ocupación jurídica) para efectos de la construcción de una obra pública y sobre los mismos no se adelantan las labores de adquisición o expropiación, el término para interponer la demanda, por regla general, debe empezar a correr desde el momento en que el particular tuvo conocimiento de que no podía darle al bien la destinación que pretendía, a consecuencia de esa determinación de la entidad pública.” Es decir que, el conocimiento del actor de la inscripción de la afectación del predio radicó en el momento en que adquirió el inmueble y se registró el negocio de la compraventa,

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-36-000-2018-00857-01(64337)

Actor: SOCIEDAD CONSTRUCTORA LAMDA Y CÍA. LTDA.

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE PLANEACIÓN –

REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Apelación de auto

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el seis (6) de junio de dos mil diecinueve (2019), que rechazó la demanda por haber operado el término de caducidad del medio de control.

I. ANTECEDENTES

1.1- La demanda

La Sociedad Constructora LAMDA y Cía. Ltda., presentó demanda de reparación directa, contra la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Distrito Capital - Secretaría de Planeación-, el once (11) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)¹, con la pretensión de que se les declare responsables administrativa y extracontractualmente de los perjuicios presentados con ocasión de la vía de hecho en que incurrieron las demandadas, por la incorporación de la afectación de reserva forestal en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N- 20048524 de la propiedad de la accionante, por un lapso de diez (10) años.

1.2- El auto apelado

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda con auto del seis (6) de junio de dos mil diecinueve (2019)², pues consideró que en el presente caso operó el término de caducidad del medio de control.

Como fundamento de su decisión, el *a quo* manifestó que el cómputo del término de la caducidad para el *sub lite*, debía realizarse bajo la tesis de la responsabilidad administrativa por la ocupación jurídica de un bien inmueble por la categoría ambiental, en ese sentido, señaló que la demanda de reparación directa debió presentarse dentro de los (2) años siguientes a la inscripción de la categoría ambiental en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-20048524; es decir, que el término corrió del once (11) de marzo de dos mil seis (2006), hasta el once (11) de marzo de dos mil ocho (2008), y en el entendido de que la demanda fue presentada el doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), rechazó la demanda con ocasión al fenómeno jurídico de la caducidad.

En el mismo sentido, el Tribunal de primera instancia realizó un cómputo del término de caducidad, bajo la tesis de que el actor posiblemente tuvo conocimiento de la antijuridicidad del daño ocasionado, desde el momento en que el Consejo de Estado falló una acción popular relativa a la vulneración de los derechos de los propietarios de los bienes de los cerros orientales, y dado que ese fallo tuvo efectos *erga omnes*, inició el cómputo a partir de la ejecutoria del auto que resolvió la aclaración de esa sentencia, es decir desde el quince (15) de febrero de dos mil catorce (2014) hasta el 15 de febrero de dos mil dieciséis (2016), y al radicarse la demanda el doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), determinó que, igualmente, se encontraba caducado el medio de control.

1.3- El recurso de apelación

La sociedad actora interpuso recurso de apelación en contra de la decisión anterior, en escrito del dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019)³, solicitando que se revocara la decisión de primera instancia, sin hacer mención alguna sobre el tema de caducidad del medio de control, únicamente especificó lo

¹ Folios 1 a 8 del cuaderno número 1.

² Folios 24 a 31 del cuaderno principal.

³ Folios 34 a 36 del cuaderno principal.

relativo a competencia para conocer de la demanda de reparación directa y a los anexos y requisitos previos para demandar.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto de tres (3) de julio de dos mil diecinueve (2019)⁴, concedió el recurso de apelación en efecto suspensivo, y dispuso el envío del expediente a esta Corporación para resolver la alzada.

I. CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia y procedencia del recurso de apelación

El Consejo de Estado conoce de las apelaciones de autos dictados en primera instancia por los tribunales administrativos, que sean susceptibles de este medio de impugnación, en virtud del artículo 150 de la Ley 1437 de 2011⁵. Esta decisión será adoptada por la Sala, de acuerdo con el artículo 125⁶ y 243⁷ de la norma mencionada.

Adicionalmente, el numeral 1º del artículo 243 de la misma codificación prevé que la providencia que rechaza la demanda es susceptible del recurso de apelación.

2.2.- Sobre el acto administrativo

El acto administrativo se define como “*toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos*”⁸. Sus elementos se concretan en los siguientes:

- a) Es un acto positivo, una manifestación positiva expresa, concreta o específica de la administración.
- b) Tiene un carácter unilateral, es decir, es una manifestación de voluntad unilateral de la administración donde no hay un consentimiento del administrado en su producción, y en la que en todo caso debe respetarse el derecho al debido proceso del destinatario.
- c) Es una expresión de voluntad que se sujeta al principio de legalidad.
- d) Esa manifestación de voluntad positiva y unilateral puede provenir tanto de los órganos que hacen parte del poder ejecutivo, así como de aquellos que no siendo parte de esta rama ejercen ese tipo de funciones.
- e) El poder decisorio de la manifestación de voluntad se concreta en la potencialidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas a partir de su contenido.

Al respecto se ha señalado que “*la manifestación de voluntad debe provocar alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando o extinguiendo las*

⁴ Folio 38 del cuaderno principal.

⁵ CPACA, “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

⁶ CPACA, “Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”.

⁷ CPACA, “Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: 1. El que rechace la demanda. ||2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite. || 3. El que ponga fin al proceso. ||4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público [...]”.

⁸ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II “Acto Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, Pág. 131.

*existentes o creando nuevas situaciones de relevancia ante el derecho, esto como efecto directo de su carácter decisorio.*⁹

Así, la declaración de voluntad indefectiblemente ha de estar encaminada a la creación, modificación o extinción de una relación jurídica, esto es, a la producción de efectos jurídicos o de lo contrario no podría ser considerado como un acto administrativo.

2.3. Los actos de registro como objeto de control jurisdiccional

Los actos de registro son susceptibles de ser enjuiciados ante la jurisdicción contenciosa administrativa dado que *“todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio”*¹⁰.

2.4. Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se pretende la nulidad de un acto de registro

En relación con el medio de control procedente para demandar los actos de registro, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) prevé que se pueden impugnar a través del medio de control de simple nulidad. Por su parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha afirmado que en esos casos a su vez procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así lo explicó la Sección Primera en auto del veintitrés (23) de junio de dos mil diecisiete (2017):

*“(…) la presente controversia no puede dirimirse desde la perspectiva de una demanda contra un acto de registro, respecto de la cual se aduce que procede únicamente la pretensión de nulidad, **pues perfectamente es viable el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual también puede el actor, como sucede en este caso, pedir la reparación del daño, sin que dicho medio se convierta en uno de reparación directa**”*¹¹. (Resaltado propio)

Partiendo de la mencionada tesis, esta Subsección recientemente profirió decisión en la que contabilizó el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento con relación a una demanda que pretendía el resarcimiento de un daño derivado de la inscripción en el certificado de tradición, y puntualmente, a partir del conocimiento del actor de la afectación en el folio de matrícula inmobiliaria. En los siguientes términos lo precisó el auto del veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019):

“Al respecto, la Sala considera pertinente aclarar que en los casos como el que aquí es objeto de estudio, el presunto daño se concreta con un acto de registro, que constituye un acto administrativo, de conformidad con lo expuesto por la

⁹ Ibidem, Págs. 132 a 136

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del tres (3) de noviembre de dos mil once (2011), Radicado: 23001-23-31-000-2005-00641-01. En el mismo sentido, véase las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, Sentencia de Unificación del trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014), Radicado: 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil ocho (2008), Radicado: 13001-23-31-000-2000-99073-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta Descongestión, sentencia del primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Radicado: 73001-23-31-000-2010-00550-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016); Radicado: 11001-03-24-000-2013-00178-00.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del veintitrés (23) de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicado: 20001-23-31-000-2015-00288-01. Reiterado anteriormente en las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del Consejo de Estado del primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Radicado: 73001-23-31-000-2010-00550-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del once (11) de julio de dos mil trece (2013), Radicado: 19001-23-31-000-2007-00116-01.

jurisprudencia anteriormente citada, cuya legalidad se puede impugnar a través del medio de control de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho si además de la nulidad el actor pretende que se remedie su afectación.

[...]

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que para efectos de contabilizar el término de caducidad para demandar un acto de registro, se debe tener como punto de inicio del cómputo el momento en que el interesado conoció de dicho acto.”¹²

2.5. Caso concreto

La sociedad accionante solicitó la reparación de los perjuicios ocasionados con la **anotación No. 17 del diez (10) de marzo de dos mil seis (2006)**¹³, inscrita por el Ministerio de Agricultura, conforme a la Resolución 76 del treinta (30) de septiembre de mil novecientos setenta y seis (1976), que afectó la propiedad de los demandantes por causa de la categoría ambiental, por ser un “**ÁREA DE RESERVA FORESTAL PROTECTORA ZONA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ**”, motivo por el que no pudo ejercer su actividad de desarrollo urbanístico.

La demandante relató en el libelo que en la **anotación No. 15 del veinte (20) de mayo de dos mil cinco (2005)**¹⁴, anterior a la fecha de la inscripción que afectó el inmueble, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial había aclarado la Resolución 76 de mil novecientos setenta y seis (1976), **excluyendo el mencionado inmueble de la reserva forestal**, por haber redelimitado la zona con la nueva Resolución No. 463 del catorce (14) de abril de dos mil cinco (2005).

Pues bien, la Sala observa, a partir de los documentos traídos a este expediente que:

- la demandante Constructora Lamda y Cía Ltda. es propietaria del mencionado predio conforme a la copia simple de la escritura pública No. 3312 del once (11) de agosto de dos mil siete (2007), de la Notaria 18 de Bogotá D.C., en la que se documentó que Rodrigo Antonio Cifuentes García y otros transfirieron el derecho pleno de dominio y posesión del inmueble a la actora, por un valor de seiscientos cuatro millones ciento veinticuatro mil pesos (\$604.124.000)¹⁵. Adicionalmente, que se inscribió la mencionada compraventa en el certificado de instrumentos públicos en la **anotación No. 19 del primero (1) de octubre de dos mil siete (2007)**¹⁶.
- obran en el expediente distintos escritos de petición que datan del periodo corrido entre los años dos mil catorce (2014) y dos mil quince (2015)¹⁷, en los que el actor solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Norte, el levantamiento y/o cancelación de la afectación que tenía el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50N-20048524, en su anotación No. 17.
- Con posterioridad a estos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la **anotación No. 21 del dieciocho (18) de agosto de dos mil dieciséis (2016)**¹⁸ **canceló la providencia administrativa de afectación por categoría ambiental**, de conformidad con el Oficio No. 017517 del veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016).

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Radicado: 08001-23-33-000-2017-01056-01 (61534).

¹³ Folio 7 del cuaderno 2.

¹⁴ Folio 7 del cuaderno 2.

¹⁵ Folios 13-22 del cuaderno 2.

¹⁶ Folio 8 del cuaderno 2.

¹⁷ Folio 23-32 del cuaderno 2.

¹⁸ Folio 8 del cuaderno 2.

De otro lado, observa que la demandante relató en uno de los hechos de la subsanación de la demanda, que la afectación se mantuvo incluso hasta una fecha posterior a la sentencia del Consejo de Estado proferida el cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013), que a juicio del actor, ordenó levantar la afectación al predio, y que decidió sobre la acción popular que se interpuso por la reserva forestal de los cerros orientales de Bogotá D.C.

El Tribunal de primera instancia encontró caducada la acción, bajo el supuesto de que la demanda podría entenderse fundada en una posible omisión de la administración en el cumplimiento de las órdenes efectuadas en la decisión judicial que tuvo efectos *erga omnes*¹⁹.

En relación con la tesis del Tribunal, la Sala se remite a la jurisprudencia en torno a la forma como debe operar el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa por causa del daño que se origina en una omisión administrativa. Al punto ha dicho esta Corporación:

«En relación con las omisiones, el término de caducidad de la acción debe contarse desde el momento en que se incumpla la obligación legal, siempre que ese incumplimiento coincida con la producción del daño, pues en caso contrario, el término de caducidad deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica del mismo, ya que ésta es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria.

Aunque la omisión se mantenga en el tiempo o el daño sea permanente, dicho término no se extiende de manera indeterminada porque la misma ley ha previsto que el término de caducidad es de dos años contados a partir de la omisión²⁰. [Subraya la Sala]».

También puede ocurrir que el daño no sea de aquellos que se producen de manera instantánea, sino de los que se prolongan en el tiempo, pero ello no implica que el término de caducidad se postergue indefinidamente, ya que se afectaría la seguridad jurídica, ahora bien, otro asunto resulta cuando el demandante solo tuvo conocimiento del daño, tiempo después de la ocurrencia de la omisión, ya que en esa situación, en aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el término deberá contarse a partir de la fecha en que la persona tuvo conocimiento del daño, evento en el que aplica la regla mencionada sobre el conocimiento posterior del daño²¹.

En estos eventos, se debe diferenciar el daño continuado o de tracto sucesivo, del hecho dañoso y de los daños de naturaleza inmediata que se agrava o cuyos efectos o perjuicios se prolongan en el tiempo, comoquiera que en estos casos, el menoscabo se concreta *ipso facto* en un momento determinado, y es a partir del hecho dañoso que lo causa o desde que se conoció el daño -se reitera, en los eventos de que el afectado no lo hubiera podido advertir al momento en que se produjo el hecho dañoso-, que el término de caducidad debe empezar a computarse²². **No deben confundirse los daños continuados con los hechos dañosos que se extienden temporalmente, de modo que la excepción a la**

¹⁹ «Así mismo, lo sostenido encuentra sustento en la regla según la cual los efectos de la sentencia no sólo vinculan a las partes sino al público en general. En otros términos, los efectos de los fallos proferidos en los procesos de acciones populares son *erga omnes*, los cuales, por otra parte, no son extraños en aquellas actuaciones judiciales que se inician con la intervención de cualquier persona y en las que se debe cumplir con la obligación de informar a la comunidad mediante "un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz" para que, quien lo considere conveniente, intervenga como *coadyuvante*." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del ocho (8) de julio de dos mil once (2011). Radicado: 41001-23-31-000-2004-00540-01 (AP)

²⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del diez (10) de junio de dos mil cuatro (2004). Expediente número. 25.854. Citado en: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Expediente número: 76001-23-31-000-2004-02580-01(39424).

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del diecinueve (19) de julio de dos mil siete (2007), exp. 25000-23-26-000-2004-01514-01(31135). Igualmente, revisar: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del diez (10) de diciembre de dos mil nueve (2009), exp. 50001-23-31-000-2008-00045-01(35528). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Tercera-Sala Plena, auto del nueve (9) de febrero de dos mil once (2011), exp. 54001-23-31-000-2008-0301-01 (38271); sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011), exp. 73001-23-31-000-1999-00098-01(18287)

²² En lo que tiene que ver con los daños de tracto sucesivo, de naturaleza inmediata y su diferenciación con la continuidad de sus efectos, perjuicios y agravación del daño, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del dieciocho (18) de octubre de dos mil siete (2007), exp. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG).

regla de la caducidad prevista para aquéllos no le resulta aplicable a éstos. Así lo ha considerado esta Corporación²³, en los siguientes términos:

“el plazo para demandar debe contabilizarse a partir del día siguiente en que tiene lugar el hecho violatorio a partir del cual se puede aducir como constituida la responsabilidad extracontractual del Estado -ver párrafo 11.2-, y no desde el momento en que aquél finaliza en los casos en que ese acontecimiento dañino se mantiene en el tiempo, lo que de ninguna manera ha sido interpretado como plausible por esta Corporación.

11.15 *Asimismo, se debe tener en cuenta que sostener lo contrario podría conllevar a que se difiriera indefinidamente la configuración de la caducidad cuando la actuación positiva o negativa del aparato estatal se prolonga de manera indeterminada en el tiempo, como en varias ocasiones ocurre con las omisiones del Estado, a pesar de que los mismos daños por los que se puede demandar se hubiesen configurado en un momento concreto y fueran conocidos por la víctima, lo cual contravendría la misma seguridad jurídica que pretende garantizar dicho instituto procesal.* [...]

En consecuencia, sin perder de vista que la continuidad del hecho dañino no se puede confundir con los detrimentos que por su naturaleza se extienden en el tiempo (...) es evidente que al Tribunal de primera instancia le resultaba inviable contabilizar la caducidad del derecho de acceder a la administración de justicia a partir del momento en que se logró reubicar a las personas invasoras del espacio público correspondiente, es decir, desde el momento en que finalizó el actuar dañino consistente en la omisión del Estado

De esta manera, en el sub lite y como regla general para todos los detrimentos cuya indemnización se solicitó por la sociedad Sedes Ltda. en su escrito inicial, el término preclusivo de dos años para demandar en un principio se debe contar desde el día siguiente al momento en que el distrito de Santa Marta, de conformidad con el ordenamiento jurídico, omitió sus deberes de restitución del espacio público al lado de la urbanización Conjunto Cerrado Villa Toledo -ver párrafo 11.2-, el cual fue ocupado en algún momento del año 1999 por las familias no identificadas -ver párrafo 9.8-²⁴. (Resaltado de la Sala)

En relación con el caso concreto, la Sala analizó mediante el software de gestión Siglo XXI, la sentencia a la que se refería la actora, toda vez no fue aportada en el expediente.

Al respecto, evidenció que el fallo del cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013), proferido por esta Corporación, decidió en segunda instancia las impugnaciones interpuestas contra la sentencia de veintinueve (29) de septiembre de dos mil seis (2006), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que amparó los derechos colectivos reclamados.

Para el *sub lite*, y examinadas las órdenes impuestas a las accionadas, las únicas órdenes impartidas por esta Colegiatura en la mencionada providencia, que pueden relacionarse con la señalada en la demanda de “*levantar la afectación del predio*”, son las siguientes:

“2. ORDÉNASE conjuntamente al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá, respetando el ámbito material y funcional de sus respectivas competencias que ha sido definido en las normas jurídicas vigentes:

[...]

4.2. El Alcalde Distrital deberá presentar ante el Concejo Distrital un proyecto de reforma al Plan de Ordenamiento Territorial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, de tal manera que la reglamentación de los usos del suelo tanto en la franja de adecuación, como en el área de la

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del primero (1) de abril de dos mil diecinueve (2019), exp. 050012331000200404172-01 (43864)

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del treinta (30) de julio de dos mil quince (2015), exp. 47001-23-31-000-2003-00847-01

reserva forestal protectora denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, esté conforme con lo dispuesto en este fallo.

[...]

8. **ORDÉNASE a la Superintendencia de Notariado y Registro tomar todas las medidas necesarias para asegurar que los predios ubicados, tanto en la franja de adecuación como en la reserva forestal protectora, cuenten con una dependencia exclusiva en dicha entidad, que atienda todo lo relativo a los folios de matrícula inmobiliaria de los predios ubicados en estas zonas.**²⁵ (Resalta la Sala)

El referido fallo fue objeto de aclaración y adición, solicitudes que fueron resueltas como extemporáneas, y de oficio la Corporación resolvió aclarar el numeral 2.2. y 9, por medio de auto del once (11) de febrero de dos mil catorce (2014), que se notificó por estado el veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014).

La Subsección evidencia que en ninguna de las pretensiones de la demandada se solicitó declarar la responsabilidad administrativa de las demandadas por la omisión en el cumplimiento de las órdenes de la sentencia, sin embargo, en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damato* y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, coincide con la postura adoptada por el *a quo*, de contabilizar el término de caducidad dando un alcance global a la demanda, que pudiese inferir que asimismo se demandaba por ese hecho; entonces, teniendo en cuenta que las órdenes debían ser cumplidas en un lapso de seis (6) meses posteriores a la ejecutoria de la última providencia, el término de caducidad se hubiere computado de la siguiente manera:

- i) El término de los seis (6) meses otorgado a las demandadas para cumplir con las obligaciones, contados desde la ejecutoria del auto aclaratorio, finalizaron el **cuatro (4) de setiembre de dos mil catorce (2014)**.
- ii) El término de dos (2) años con el que la parte demandante contaba para presentar la demanda de reparación directa por las supuestas omisiones de las demandadas en el cumplimiento del fallo, transcurrió hasta el **cinco (5) de setiembre de dos mil dieciséis (2016)**.
- iii) La demanda fue presentada el **once (11) de setiembre de dos mil dieciocho (2018)**, esto es por fuera del término establecido en la ley, razón por la que se concluye que operó el término de la caducidad bajo esa óptica analizada.

De otro lado, la Subsección establece que en el *sub lite* el presunto daño se concreta con un acto de registro, que constituye un acto administrativo, como quedó establecido en las consideraciones previas, cuya legalidad debió ser impugnada por medio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho teniendo en cuenta que la demandante pretende que se retribuya su afectación.

En ese orden de ideas, de acuerdo con las pretensiones y los hechos narrados en la demanda, la Sala entiende que en el caso concreto, el daño alegado surgió de la anotación No. 17 del diez (10) de marzo de dos mil seis (2006), que registro la Resolución 76 de 1976, que afectó la propiedad de los demandantes por causa de la categoría ambiental, sin embargo, se había excluido el predio de la reserva forestal en la anotación No. 15 del veinte (20) de mayo de dos mil cinco (2005), que registró la Resolución No. 463 de 2005, que aclaró la zona forestal delimitando los inmuebles afectados, esto es, actos que se inscribieron en el mencionado folio de matrícula, cuyo registro es cuestionado en la demanda.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que para efectos de contabilizar el término de caducidad para demandar un acto de registro, se debe tener como punto de inicio del cómputo el momento en que el interesado conoció

²⁵ “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicado: 25000-23-25-000-2005-00662-03 (AP)

de dicho acto. Al respecto, y conforme a los documentos que obran en el expediente, consta que la parte actora en el momento que adquirió el bien inmueble tuvo conocimiento de la tradición del mismo, toda vez que su inscripción de compraventa se registró el día **primero (1) de octubre de dos mil siete (2007)** en la anotación No. 19 y la presunta afectación equívoca, se encontraba registrada en la anotación No. 17, es decir, que la Constructora adquirió el predio a sabiendas de que existía esa afectación.

Así las cosas, la Sala procede a efectuar el cómputo de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho de acuerdo con los siguientes puntos:

- iv) El término de caducidad bajo este supuesto, empezó a correr a partir del día siguiente al conocimiento del acto de registro impugnado, es decir, desde el **dos (2) de octubre de dos mil siete (2007)**.
- v) El término de cuatro (4) meses con el que la parte demandante contaba para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, transcurrió hasta **dos (2) de febrero de dos mil siete (2007)**.
- vi) La constructora presentó la demanda, el **once (11) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)**, esto es, por fuera del término establecido en la ley, razón por la que se concluye que operó el término de la caducidad en el caso concreto.

Como último análisis de la Subsección, y teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizó el cómputo del término de caducidad bajo la tesis de la ocupación jurídica de un inmueble, esta Sala precisa que es un criterio que no ha sido objeto de unificación por la Corporación, sin embargo y en gracia de discusión, de igual forma, el término estaría caducado, toda vez que para esos eventos, la jurisprudencia de la Subsección A de esta Sección ha precisado que:

“En relación con el término para formular las pretensiones de reparación directa, en las que se pretende la indemnización de perjuicios en razón de la ocupación jurídica de un bien, debe señalarse que el término para la interposición de la demanda no se cuenta desde el momento en que se declaró afectado el bien por razones de utilidad pública, sino desde el instante en el que el interesado tiene conocimiento de que, con ocasión de tal declaratoria, se limitó el ejercicio de su derecho de dominio por la imposibilidad jurídica y material que tiene de usar o disponer del mismo.

Si bien el término para incoar la acción de reparación directa, como ya se indicó, por regla general coincide con el hecho generador del daño y en los eventos de ocupación temporal o permanente de inmuebles, con la cesación de dicha ocupación o con la terminación de la obra, en los casos en que los bienes resultan afectados por una decisión administrativa (ocupación jurídica) para efectos de la construcción de una obra pública y sobre los mismos no se adelantan las labores de adquisición o expropiación, el término para interponer la demanda, por regla general, debe empezar a correr desde el momento en que el particular tuvo conocimiento de que no podía darle al bien la destinación que pretendía, a consecuencia de esa determinación de la entidad pública.”²⁶

Es decir que, el conocimiento del actor de la inscripción de la afectación del predio radicó en el momento en que adquirió el inmueble y se registró el negocio de la compraventa, esto es, el día siguiente al registro, por ende:

- vii) El término de caducidad bajo esta tesis, empezó a correr a partir del día siguiente al conocimiento del acto de registro impugnado, es decir, desde el **dos (2) de octubre de dos mil siete (2007)**.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018), exp. 47001-23-31-000-2006-00937-01 (43916)

viii) Por ende, el término de dos (2) años con el que la parte demandante contaba para presentar la demanda de reparación directa por la presunta ocupación jurídica, transcurrió hasta el **dos (2) de octubre de dos mil nueve (2009)**.

ix) La demanda fue presentada el **once (11) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)**, esto es de manera extemporánea, y de la misma manera que en los anteriores supuestos operó el término de la caducidad bajo este evento.

Por lo anterior, se confirmará el auto que rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el seis (6) de junio de dos mil diecinueve (2019), por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase,

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado