



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 70001-23-31-000-2015-00275-01 (58765)  
**Actor:** EDGARDO RAFAEL CORENA VERGARA Y OTROS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE COVEÑAS  
**Referencia:** REPARACIÓN DIRECTA (LEY 1437 DE 2011)

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 4 de noviembre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Sucre, mediante la cual se declaró probada la caducidad del medio de control.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

Se pretende la declaratoria de responsabilidad del municipio de Coveñas por los daños ocasionados con la expedición del plan básico de ordenamiento territorial, en virtud del cual se estableció una zona de protección ambiental en el área donde se encuentran unos predios de propiedad de los accionantes.

**II. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Mediante escrito presentado el 25 de agosto de 2015 (fl. 1 c. ppal.), los señores Lucía Victoria Corena Arrazola, Edgardo Rafael Corena Vergara y Juan Camilo Corena Arrazola, por conducto de apoderado judicial (fls. 228 a 230 c. ppal.), interpusieron demanda de reparación directa contra el municipio de Coveñas, con el fin de que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas (fl. 213 c. ppal.)<sup>1</sup>:

*La parte demandante requiere se declare al municipio de Coveñas – Sucre, responsable del daño especial originado posterior a la adopción del plan básico*

---

<sup>1</sup> Esta foliatura corresponde al escrito de subsanación presentado luego de que fue inadmitido el libelo inicialmente formulado.



*de ordenamiento territorial; ya que, con la adopción de dicho plan, el municipio de Coveñas – Sucre les impide a los propietarios poder adelantar cualquier tipo de proyecto inmobiliario sobre sus predios, lo cual claramente genera un daño y una carga excepcional que no debe ser soportada por el demandante.*

*Como consecuencia de lo anterior solicitamos al honorable Tribunal Administrativo de Sucre se condene al municipio de Coveñas – Sucre al pago a favor de los demandantes de los perjuicios económicos causados y que se encuentran discriminados a continuación:*

*Daño emergente:*

*1. Lucía Victoria Corena Arrazola: Daño tasado en mil cuatrocientos veinticinco (1425) s.m.l.m.v. (año 2015) o un valor de novecientos dieciocho millones quinientos mil pesos mcte. (\$918.500.000).*

*2. Edgardo Rafael Corena Vergara: Daño tasado en tres mil setecientos ochenta y siete (3787) s.m.l.m.v. (año 2015) o un valor de dos mil cuatrocientos cuarenta millones de pesos mcte. (\$2.440.000.000).*

*3. Juan Camilo Corena Arrazola: Daño tasado en mil novecientos ochenta y siete (1987) s.m.l.m.v. (año 2015) o un valor de mil doscientos ochenta millones quinientos mil pesos mcte. (\$ 1.280.500.000).*

*Lucro cesante:*

*1. Lucía Victoria Corena Arrazola: lucro cesante tasado en quinientos veintiocho (528) s.m.l.m.v. (año 2015) o un valor de trescientos treinta y nueve millones seiscientos dos mil cincuenta y dos pesos mcte. (\$ 339.602.052).*

*2. Edgardo Rafael Corena Vergara: lucro cesante tasado en mil cuatrocientos (1400) s.m.l.m.v. (año 2015) o un valor de novecientos dos millones ciento diecinueve mil quinientos noventa y dos pesos mcte. (\$ 902.119.592).*

*3. Juan Camilo Corena Arrazola: lucro cesante tasado setecientos treinta y cinco (735) s.m.l.m.v. (año 2015) o un valor de mil doscientos ochenta millones quinientos mil pesos mcte. (\$ 473.551.345).*

Como fundamento fáctico de la demanda, en síntesis, se adujo lo siguiente:

Mediante escritura pública 270 del 12 de julio de 1999, protocolizada en la Notaría Única de Tolú, se pactó la venta del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-76467 a favor del señor Juan Camilo Corena Arrazola. Para los efectos de este proceso los demandantes identificaron este bien como el PREDIO 1.

A través de escritura pública 243 del 23 de junio del 2000, protocolizada en la Notaría Única de Tolú, se pactó la venta del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 340-76032 a favor del señor Edgardo Rafael Corena Vergara. Para los efectos de este proceso los demandantes identificaron este bien como el PREDIO 2.

Por medio de escritura pública No. 167 del 7 de febrero de 2003, protocolizada en la Notaría Segunda de Sincelejo, se pactó la venta del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 340-77812 a favor de la señora Lucía Victoria Corena



Arrazola. Para los efectos de este proceso los demandantes identificaron este bien como el PREDIO 3.

A través de escritura pública 712 del 23 de abril de 2005, protocolizada en la Notaría Segunda de Sincelejo, se pactó la venta del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-77823 a favor de los señores Juan Camilo Corena Arrazola y Lucía Victoria Corena Arrazola. Para los efectos de este proceso los demandantes identificaron este bien como el PREDIO 4.

Con la intención de adelantar un proyecto inmobiliario en sus predios, los accionantes solicitaron a la alcaldía de Coveñas que certificara los usos de suelo permitidos en sus inmuebles. Estas peticiones fueron atendidas por la autoridad municipal y se resumen de la siguiente manera:

<b>Peticionario</b>	<b>Predio</b>	<b>Radicado</b>	<b>Respuesta</b>
Edgardo Rafael Corena Vergara	Predio 2	9 de junio de 2014	Oficio No. 600-0281 del 10 de junio de 2014
Edgardo Rafael Corena Vergara	Predio 2	12 de enero de 2015 – Oficio ECV-1501	Oficio del 27 de enero de 2015
Lucía Victoria Corena Arrazola	Predio 3	12 de enero de 2015 – Oficio LC-1501 4 de mayo de 2015 – Oficio LC-1601	Oficio No. 600-0220 del 2 de junio de 2015
Juan Camilo Corena Arrazola	Predio 1	12 de enero de 2015 – Oficio JCCA-1501 4 de mayo de 2015 – Oficio JC-173F	Oficio 600-0036 del 29 de enero de 2015
Lucía Victoria Corena Arrazola & Juan Camilo Corena Arrazola	Predio 4	12 de enero de 2015 – Oficio LCJC-1501	Oficio 600-0037 del 29 de enero de 2015

En todas las respuestas de la administración se indicó que cada uno de los cuatro predios “se encontraba contemplado dentro del plan básico de ordenamiento territorial -PBOT-, como área natural protegida donde quedaba prohibido adelantar “aterramiento de suelos y cuerpos de aguas, talas de manglar, construcciones, actividades de cacería (caza) y todas las demás actividades” y que dicho plan básico de ordenamiento territorial fue adoptado por el municipio de Coveñas-Sucre mediante acuerdo 003 de 28 de febrero de 2006” (fls. 216 a 218 c. ppal.).

Aunado a esto, en la demanda se relató que el municipio de Coveñas fue creado como entidad territorial mediante Decreto 0063 del 7 de febrero de 2002, al segregarse del municipio de Tolú. Así, los predios a que se refiere la demanda,



ubicados en las zonas denominadas Boca de la Ciénaga y Segunda Ensenada, quedaron dentro del territorio del naciente municipio de Coveñas.

Mediante Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006 se expidió el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Coveñas. En ese instrumento de planificación se *“decidió decretar los predios: PREDIO 1, PREDIO 2, PREDIO 3 Y PREDIO 4 como áreas naturales protegidas, donde tienen uso prohibido los aterramientos de suelo y cuerpos de agua, talas de manglar, construcciones, actividades de cacería (caza) y todas las demás actividades”* (fl. 218 c. ppal.).

Según se señala en la demanda, a los accionantes nunca se les comunicó la existencia de la afectación a sus predios adoptada mediante el Acuerdo 003 de 2006, de modo que solo a partir de la expedición de los certificados de uso de suelo fue que tuvieron conocimiento de la adopción de esa medida.

En relación con estos hechos en la demanda se consideró que el municipio de Coveñas estaba llamado a responder habida cuenta de que efectuó una afectación jurídica a los predios de los accionantes sin indemnizarlos y sin haber agotado el procedimiento de enajenación voluntaria o expropiación previsto en la Ley 388 de 1997.

## **2. Trámite en primera instancia**

2.1. Mediante auto del 29 de septiembre de 2015 el Tribunal Administrativo de Sucre admitió la demanda (fl. 233 c. ppal.), providencia que fue debidamente notificada a la demandada y al Ministerio Público (fls. 234 a 243 c. ppal.).

2.2. El municipio de Coveñas no contestó la demanda.

2.3. El 4 de abril de 2016 (fl. 256 c. ppal.) se celebró audiencia inicial sin la presencia de los apoderados de las partes, pero con la asistencia del delegado del Ministerio Público. En la diligencia se estableció que el debate probatorio se centraría en establecer los siguientes puntos (fl. 258 vto. c. ppal.):

*El magistrado señala que la controversia probatoria girará en torno a determinar lo siguiente:*

*1) ¿Las medidas adoptadas en el acto administrativo de carácter general contenido del acuerdo No. 003 de 28 de febrero de 2006, por medio del cual se adoptó el plan básico de ordenamiento territorial (PBOT), en el municipio de Coveñas-Sucre produjeron un daño antijurídico a los demandantes con el cual se le ocasionará una lesión en su patrimonio económico?*



*2) La responsabilidad de los supuestos daños causados a los demandantes por parte del municipio de Coveñas – Sucre, con ocasión de la expedición del acuerdo No. 003 de 28 de febrero de 2006, por medio del cual se adoptó el plan básico de ordenamiento territorial (PBOT), por medio del cual, se adoptaran medidas que impiden que estos en su calidad de propietarios de predios ubicados en zonas que fueron afectadas como “áreas naturales protegidas”, puedan adelantar cualquier tipo de proyectos inmobiliarios.*

En la audiencia inicial también se decretó la prueba documental solicitada por la parte actora.

2.4. El 3 de mayo de 2016, se llevó a cabo la audiencia de pruebas (fl. 456 c. ppal.), la cual fue suspendida con el fin de que se pudieran recabar todas las pruebas documentales decretadas. La audiencia se reanudó el 31 de mayo siguiente (fl. 460 c. ppal.), y nuevamente se suspendió por la misma razón, pero finalmente se terminó de evacuar el 16 de agosto de 2016 (fl. 493 c. ppal.), día en el que también se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

2.5. En su escrito de alegatos la parte actora insistió en las consideraciones jurídicas expresadas en la demanda y precisó que con esta demanda no se cuestiona la declaratoria de área natural protegida efectuada con el PBOT, sino que se pretende la reparación de los perjuicios causados con esa actuación legítima de la administración (fl. 496 c. ppal.).

2.6. El Ministerio Público emitió concepto en el que solicitó que se declarara la caducidad del medio de control (fl. 499 c. ppal.). Para arribar a esta conclusión hizo un recuento del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tolú y de la certificación expedida por la Secretaría de Planeación de ese municipio, en la que se deja constancia de que los predios de los accionantes se encontraban en áreas naturales protegidas.

En tal sentido, precisó que cuando se creó el municipio de Coveñas como ente autónomo segregado del municipio de Tolú, lo único que se hizo fue adoptar un PBOT que conservaba las zonas de protección ambiental definidas en el POT de Tolú, de manera que la afectación a los predios de los demandantes se había presentado desde la expedición del Acuerdo 010 del 29 de diciembre de 2000 -POT Tolú- y no desde el Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006 -PBOT Coveñas-, ni mucho menos desde la expedición de los certificados de usos de suelo.

Así las cosas, se concluyó que, como el conocimiento del daño se dio desde la expedición del acto administrativo general mediante el cual se adoptó el POT de



Tolú - Acuerdo 010 del 29 de diciembre de 2000-, el medio de control se encontraba caducado, dado que la demanda se radicó en 2015.

### 3.- La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 4 de noviembre de 2016 (fls. 505 a 517 c. ppal.), el Tribunal Administrativo de Sucre declaró probada la excepción de caducidad. Para arribar a esa conclusión consideró que el término para presentar la demanda debía computarse desde la expedición del Acuerdo 010 de 2000, porque fue desde esa fecha que instituyó la zona de protección ambiental en el área en la que se encontraban los predios de los accionantes. Esto se señaló en los siguientes términos (fl. 514 vto. c. ppal.):

*En ese orden de ideas, tenemos que en cuanto a la ubicación de estos últimos [se alude a los predios de los accionantes], a través de certificación expedida por la Secretaría de Planeación del municipio de Santiago de Tolú (folio 72), se referenció el lugar entre el sector de la “Segunda Ensenada” y “Boca de la Ciénaga”, conforme se aprecia en los planos visible a folios 273 a 275, esto es, ubicados en una “Zona de Manglar” de acuerdo al plano POT CG No. 10 (Zonificación Ambiental), del municipio de Tolú.*

*Además, Dentro del componente rural del POT del municipio de Tolú, adoptado con anterioridad a la creación del municipio de Coveñas (Acuerdo No. 010 del 29 de diciembre del 2000), el numeral 2.1.1.2 definió las áreas naturales protegidas, y dentro de estas las Zonas de Preservación Estricta (numeral 2.2.1.1.1.), que son “las zonas del municipio que cuentan con una amplia biodiversidad, donde se restringe cualquier clase de actuación humana. Corresponde a las áreas de manglares del municipio”, y es precisamente donde se encuentran ubicados los predios de los demandantes, conforme se aprecia en el “Plano 10 Zonas Según Tratamiento Rural” (folio 474, CD, archivo POT Planos – 02\_Comp. Rur – Plano 10 Zonas Según Tratamiento Rural).*

*De acuerdo con lo anterior, advierte esta sala que, de acuerdo con la ubicación de los predios es dable inferir que desde la expedición del POT del municipio de Tolú (Acuerdo 010 del 29 de diciembre del 2000), estos se encuentran en una zona de especial protección por sus recursos naturales, esto es, una zona de manglar (...).*

*Pues bien, desde que se adoptó el POT del municipio de Tolú, la zona en la que se asientan los inmuebles de los demandantes constituye un área natural protegida por constituir una zona de manglares, y dicho instrumento de planeación impuso una afectación al uso del suelo en la zona, al restringir cualquier clase de actividad humana, incluida la construcción.*

*Así las cosas, en lo que respecta a la limitación de la propiedad de que hablan los demandantes, advierte la Sala que, de existir un daño antijurídico, éste tendría su origen en la expedición del POT del municipio de Santiago de Tolú, puesto que aún desde entonces el área o zona estaba considerada como de especial protección, estando restringida a cualquier actividad humana, inclusive la construcción.*

### 4.- El recurso de apelación

De manera oportuna, la parte actora interpuso recurso de apelación en el que adujo que la sentencia de primera instancia incurrió en varios errores.



4.1. En primer término, manifestó que en el fallo impugnado se inobservó el principio de eventualidad, en la medida en que al momento de admitirse la demanda y al celebrarse la audiencia inicial, el magistrado ponente tuvo que evaluar si en el presente asunto había operado o no la caducidad. En tal sentido, una decisión sobre este aspecto en la sentencia desconoce que las providencias expedidas en esos momentos ya estaban ejecutoriadas y no podía volverse sobre un punto que ya estaba decidido y que debe resolverse mediante un auto interlocutorio y no en sentencia.

En este mismo punto se consideró que *el control de legalidad ejercido mediante la declaratoria de caducidad* fue indebido, en atención a que se hizo con base en elementos que ya obraban en el expediente y que no eran nuevos para el momento en que se profirió la sentencia. Al respecto señaló (fl. 528 c. ppal.):

*El control de legalidad en este caso no obedeció a hechos nuevos, puesto que no aparecen en el expediente de documentos o declaraciones Arrimadas con posterioridad a la demanda de las que se desprenda esta caducidad, es de anotar que el documento en que se basa la Sala para establecer el plazo de los dos años "POT del municipio de Tolú, plasmado en el acuerdo número 10 del 29 de diciembre del 2000, el cual fue adoptado y ratificado por el municipio de Coveñas en el acuerdo No. 003 de fecha 28 de febrero del 2006" fue mencionado en el hecho sexto de la demanda, y soportado con el documento respectivo emanado por la Secretaría de Planeación (...), el cual se obtuvo mediante una petición sobre el uso y destinación del terreno presentada por los demandantes.*

4.2. Los apelantes también adujeron que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 58, 66 y 67 de la Ley 388 de 1997, en los eventos en que se imponga una afectación a bien inmueble la administración debe adelantar un trámite de enajenación voluntaria o expropiación administrativa, el cual no está sometido a una regla de caducidad. De este modo, como en el presente asunto no se ha agotado el mencionado trámite administrativo, mal haría el juez en aplicar una regla de caducidad a un procedimiento que no la tiene.

4.3. Otro argumento expresado por los recurrentes consiste en señalar que el conocimiento del daño alegado únicamente se dio a partir de la expedición de los oficios mediante los cuales la alcaldía de Coveñas certificó los usos del suelo en los predios de los accionantes.

4.4. Finalmente, en el recurso de apelación se argumentó que el secretario de planeación del municipio de Tolú carecía de competencia y de la información técnica necesaria para la expedición del certificado en virtud del cual el *a quo* declaró probada la caducidad.



## **5.- Trámite en segunda instancia**

5.1. La impugnación fue admitida por esta Corporación mediante auto del 20 de abril de 2017 (fl. 549 c. ppal.). Luego, en providencia del 25 de mayo siguiente se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fl. 552 c. ppal.).

5.2. En su escrito de alegatos, la parte actora recordó que en el presente litigio se pretende la reparación del daño antijurídico sufrido por los accionantes “producto de la imposición de una carga derivada del ordenamiento del municipio de Coveñas”. En tal sentido, precisó que el debate no puede desviarse a la expedición del POT de Tolú, sino que debe circunscribirse a las certificaciones de usos de suelo expedidas por el municipio de Coveñas en relación con el PBOT de ese municipio. Aunado a esto, insistió en que la caducidad debe contarse desde la expedición de esos certificados y no desde antes, dado el conocimiento del daño que se tuvo en esa época (fl. 557 c. ppal.).

Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia**

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Sucre, toda vez que el proceso tiene vocación de doble instancia.

En efecto, para que un proceso de reparación directa iniciado en el año 2015 tuviera apelación ante esta Corporación, la cuantía debía ser equivalente o superior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, el valor de \$322'175.000<sup>2</sup>. En este caso, de conformidad con el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, la pretensión mayor se fijó en \$2.440'000.000, por concepto de daño emergente pretendido por el señor Edgardo Rafael Corena Vergara (fl. 213 c. ppal.), de modo que el presente asunto puede ser conocido por el Consejo de Estado en segunda instancia.

### **2.- El ejercicio oportuno de la acción**

De acuerdo con las consideraciones fácticas y jurídicas expresadas por los accionantes en su escrito inicial, en el presente asunto se debate la responsabilidad

---

<sup>2</sup> El salario mínimo para el año 2015 se fijó en \$644.350, mediante el Decreto No. 2731 del 30 de diciembre de 2014.



Radicación: 70001-23-31-000-2015-00275-01 (58765)

Actor: Edgardo Rafael Corena Vergara y otros

Demandado: Municipio de Coveñas

Referencia: Reparación Directa (Ley 1437 de 2011)

extracontractual del municipio de Coveñas por la afectación jurídica impuesta a unos predios de propiedad de los accionantes, mediante la expedición del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de ese municipio -Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006-

En ese contexto, la fuente del daño antijurídico alegado es el Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006, en la medida en que, al contener el PBOT del municipio de Coveñas, estableció una zona de protección ambiental en el área donde se encontraban los inmuebles de los accionantes que resultaron afectados.

Como quedó reseñado, en la sentencia de primera instancia se declaró probada la excepción de caducidad y sobre este punto gravitaron los reparos formulados en el recurso de apelación, de modo que, sobre ellos se ocupa la Sala en esta decisión, conforme a los límites competenciales trazados por los reparos concretos expresados en la impugnación.

Sea lo primero precisar que, de conformidad con lo previsto en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el medio de control de reparación directa debe interponerse *“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”*.

De acuerdo con esta regla, el término para interponer la demanda de reparación directa debe contarse, por regla general, desde el día siguiente al acaecimiento del hecho dañoso. De este modo, en el caso concreto la caducidad comenzaba a correr desde el 1° de marzo de 2006, fecha posterior a la expedición del Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006 -hecho dañoso-.

Sin embargo, la Sala no desconoce que a lo largo del proceso la parte actora ha insistido en que el término de caducidad no debe computarse desde esa fecha, sino, para cada uno de los accionantes, desde la expedición de los oficios 600-0281 del 10 de junio de 2014, 600-0220 del 2 de junio de 2015, 600-0036 del 29 de enero de 2015 y 600-0037 de la misma fecha, mediante los cuales se certificaron los usos de suelo para cada uno de los predios de los demandantes. Esto, por cuanto solo a partir de esos documentos se pudo tener conocimiento de la existencia del daño antijurídico cuya reparación se pretende.

Sobre el particular, se precisa que la regla contenida en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 no dicta que la caducidad debe computarse



simplemente desde que se conozca el daño, sino que corresponde al accionante probar por qué estaba imposibilitado para conocerlo en la fecha de su ocurrencia. En ese sentido, debe la Sala verificar si los medios de prueba obrantes en el plenario son idóneos para acreditar tal imposibilidad, al punto que se permita computar el término de caducidad, no desde el día siguiente al acaecimiento del hecho dañoso, sino desde una fecha posterior.

Así las cosas, la Sala verifica que con la demanda se aportaron documentos tendientes a acreditar la existencia de los predios y su propiedad en cabeza de los accionantes (fls. 16 a 30 c. ppal.) y a demostrar la creación del municipio de Coveñas como producto de la separación del municipio de Tolú (fls. 52 a 66 c. ppal.).

También se aportaron los oficios mediante los cuales se certificaron los usos de suelo para los inmuebles de propiedad de los accionantes, documentos en los que se certifica que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 7, 15 y 21 del PBOT de Coveñas expedido mediante el Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006, tales inmuebles se encuentran localizados en zonas de manglares (fls. 33 a 50 c. ppal.).

De acuerdo con el decreto oficioso de pruebas realizado en la primera instancia, en el transcurso del proceso se practicó la prueba documental consistente en la remisión de copias auténticas del POT del municipio de Tolú (fl. 276 c. ppal.) y en la certificación expedida por autoridad municipal en la que se deja constancia que los predios de los accionantes se encuentran *ubicados en áreas naturales protegidas, clasificadas como zona de manglar* (fl. 272 c. ppal.).

Como puede verse, ninguno de estos medios de convicción resulta pertinente en la demostración de situaciones específicas que justifiquen el inicio del cómputo de la caducidad en una fecha posterior al día siguiente de la ocurrencia del hecho dañoso, en la medida que los hechos o situaciones objeto de la prueba, no corresponden a circunstancias contextuales en virtud de las cuales pueda establecerse que los demandantes estuvieron imposibilitados para conocer de la expedición del Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006.

En ese sentido, dado que la parte actora alega que sufrió una afectación jurídica a sus predios con la expedición del PBOT de Coveñas -Acuerdo 003 del 28 de febrero de 2006-, y en el plenario no obran medios de prueba que permitan inferir que se encontraban imposibilitados para tener conocimiento de este hecho que alegan como dañoso, la oportunidad para demandar en reparación directa fenecía el 1° de



marzo de 2008<sup>3</sup>. Y como el derecho de acción se ejerció el 25 de agosto de 2015 (fl. 1 c. ppal.), se entiende que esto se hizo de forma extemporánea y que debe declararse la caducidad de la acción.

La anterior conclusión no se ve afectada por el agotamiento de la fase de conciliación extrajudicial, toda vez que, al momento de radicar la solicitud el 30 de junio de 2015 (fl. 195 c. ppal.), el medio de control de reparación directa ya se encontraba caducado.

Ahora bien, en el recurso de apelación se sostuvo que en la sentencia de primera instancia se erró al declarar la caducidad, puesto que en la admisión de la demanda y en la audiencia inicial debió proveerse sobre este punto. Se consideró que con esta situación se transgredió el principio de eventualidad, máxime si tal determinación se adoptó con base en elementos de prueba que ya obraban en el plenario desde que se radicó el libelo introductorio.

Este argumento no se abre paso, debido a que, por virtud de lo previsto en el artículo 187 inc. 2<sup>4</sup>, el juez contencioso administrativo puede declarar oficiosamente las excepciones que halle probadas en el proceso y una interpretación como la propuesta por los recurrentes dejaría sin contenido esa competencia atribuida al fallador.

Aunado a esto, se precisa que no es cierto que se hubiera adoptado una decisión con base en medios de convicción que estaban presentes desde la demanda, puesto que la decisión sobre la caducidad se basó, fundamentalmente, en el POT del municipio de Tolú -Acuerdo No. 010 del 29 de diciembre de 2000– y en el certificado expedido por la Secretaría de Planeación de ese municipio, ambos documentos que solo fueron arrimados al plenario de forma posterior a la audiencia inicial (fls. 271 a 336 c. ppal.), en atención a que fueron decretados oficiosamente por el magistrado ponente (fl. 258 vto. c, ppal.).

Los apelantes también adujeron que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 58, 66 y 67 de la Ley 388 de 1997, en los eventos en que se imponga una afectación a bien inmueble la administración debe adelantar un trámite de enajenación voluntaria o expropiación administrativa, el cual no está sometido a una regla de caducidad.

---

<sup>3</sup> Aunque en el plenario no obra constancia de la publicación del acto administrativo de carácter general, se toma como referencia para el cómputo de caducidad la fecha en que fue expedido, en atención a la amplia brecha temporal que existe entre ese hecho y la presentación de la demanda.

<sup>4</sup> *“Artículo 187. Contenido de la sentencia. (...) En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus”.*



Radicación: 70001-23-31-000-2015-00275-01 (58765)

Actor: Edgardo Rafael Corena Vergara y otros

Demandado: Municipio de Coveñas

Referencia: Reparación Directa (Ley 1437 de 2011)

De este modo, como en el presente asunto no se ha agotado el mencionado trámite administrativo, mal haría el juez en aplicar una regla de caducidad a un procedimiento que no la tiene.

Frente al particular, basta con señalar que los mencionados preceptos normativos regulan lo relativo a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, pero en los eventos en que previamente se ha establecido la existencia de una zona de utilidad pública, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, puesto que lo que hicieron los instrumentos de planificación del municipio de Tolú -Acuerdo 010 del 29 de diciembre de 2000- y del municipio de Coveñas - Acuerdo 003 de 2006-, fue delimitar una zona de protección ambiental, sin que obre prueba en el plenario que, sobre esas mismas áreas, se hubiera expedido otro acto administrativo que efectuara una declaratoria y delimitación de una zona de utilidad pública que diera lugar a adelantar el trámite expropiatorio.

El tercer argumento empleado por los recurrentes, consistente en señalar que el conocimiento del daño alegado únicamente se dio a partir de la expedición de los oficios mediante los cuales la alcaldía de Coveñas certificó los usos del suelo en los predios de su propiedad, ya fue abordado por la Sala en párrafos precedentes, en el sentido de precisar que no obran en el plenario medios de prueba que permitan inferir que los accionantes se encontraban imposibilitados para conocer del acaecimiento del hecho dañoso en una fecha posterior a la de su ocurrencia.

Finalmente, en el recurso de apelación se adujo que el secretario de planeación del municipio de Tolú carecía de competencia y de la información técnica necesaria para la expedición del certificado en virtud del cual el *a quo* declaró probada la caducidad. Sin embargo, la Sala precisa que no es necesario remontarse a la expedición del POT de Tolú -Acuerdo 010 del 29 de diciembre de 2000-, para declarar probada la caducidad del medio de control, puesto que, tal como lo señalaron los propios accionantes, el daño antijurídico cuya reparación deprecian deviene de la expedición del PBOT del municipio de Coveñas, de manera que es desde esa época que debe contarse la caducidad<sup>5</sup>, tal como se hizo en párrafos precedentes.

---

<sup>5</sup> En las pretensiones se lee (fl. 213 c. ppal.): “*La parte demandante requiere se declare al municipio de Coveñas – Sucre, responsable del daño especial originado posterior a la adopción del plan básico de ordenamiento territorial; ya que con la adopción de dicho plan, el municipio de Coveñas – Sucre le impide a los propietarios poder adelantar cualquier tipo de proyecto inmobiliario sobre sus predios, lo cual claramente genera un daño y una carga excepcional que no debe ser soportada por el demandante*”.



Por consiguiente, todas las razones hasta ahora expresadas servirán de apoyo para confirmar la sentencia apelada, mediante la cual se declaró probada la excepción de caducidad.

### 3.- Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del CPACA, en la sentencia debe disponerse sobre la imposición de costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por el procedimiento civil. Como esa condena obedece a un factor objetivo, no se tiene en cuenta la conducta de las partes, sino los supuestos consagrados por la norma.

Así, el artículo 365 del CGP señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso; sin embargo, el artículo 361 ibídem establece que las costas *“están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”*. Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 *ejusdem*.

Así las cosas, se condenará en costas a la parte demandante, es decir, a quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que no prosperó. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso<sup>6</sup>.

En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, se debe tener en cuenta en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere.

La Sala observa que a lo largo del proceso el municipio de Coveñas no ha constituido apoderado judicial, razón por la cual las agencias en derecho, como aspecto de la condena en costas destinado a resarcir las erogaciones en que la parte vencedora ha incurrido por concepto de representación judicial, no se causaron y, por tanto, no hay lugar a su imposición.

---

<sup>6</sup> A cuyo tenor: *“Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”*.



Radicación: 70001-23-31-000-2015-00275-01 (58765)  
Actor: Edgardo Rafael Corena Vergara y otros  
Demandado: Municipio de Coveñas  
Referencia: Reparación Directa (Ley 1437 de 2011)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **F A L L A:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 4 de noviembre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Sucre, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas en segunda instancia a la parte demandante, sin imposición de agencias en derecho, tal como se expuso en la parte motiva del presente fallo.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente a su Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Firmado electrónicamente*

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

VF