

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN “B”

Consejera Ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá D.C., primero (08) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: 76001-23-33-000-2014-00839-01 (54799)
Actor: Sociedad María S. Millán y CIA S en C en liquidación y otras
Demandado: Municipio Santiago de Cali-Departamento Administrativo de Hacienda Municipal- Subdirección de Catastro Municipal
Proceso: Reparación directa

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la Sociedad María S. Millán y CIA S en C en liquidación, representada por la señora María del Socorro Millán Arango y las señoras Liliana Millán Arango y Jady Ramírez, contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 19 de marzo de 2015, por medio del cual rechazó la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho e indebida escogencia de la acción.

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, el 11 de agosto de 2014, la Sociedad María S. Millán y CIA S en C en liquidación y las señoras Liliana Millán Arango y Jady Ramírez, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra el municipio de Santiago

de Cali-Departamento Administrativo de Hacienda Municipal-Subdirección de Catastro Municipal. Para el efecto pretenden:

“PRIMERA.- Declarar administrativa y extracontractualmente responsable al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL /SUBDIRECCIÓN DE CATASTRO MUNICIPAL de los perjuicios causados a los demandantes con motivo de la omisión y/o falla en el servicio al bloquear y posteriormente inactivar los predios 370-776023 con cedula catastral O 120500080000 y 370-776024 con cédula catastral O 120500090000 sin justificación alguna generado por su error interno afectando el aspecto económico y jurídico de los predios.

SEGUNDA.- Que el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI pague a favor de la sociedad MARÍA S. MILLAN ARANGO Y CIA S EN C COMANDITA SIMPLE EN LIQUIDACIÓN como propietaria del predio distinguido con la matrícula inmobiliaria N° 370-776023 los perjuicios materiales sufridos con motivo del bloqueo e inactivación de los predios en catastro al no poder ejercer el derecho pleno de propiedad así:

- 1. Por los perjuicios ocasionados a la Sociedad MARÍA S. MILLAN ARANGO Y CIA S EN C COMANDITA SIMPLE EN LIQUIDACIÓN no ha podido ser liquidada, por los intereses moratorios generados por la imposibilidad en el pago de impuesto predial/ impuestos de renta de la sociedad/ mega obras/ sanciones/ e intereses moratorios, por el bloqueo existente, por un valor estimado en ochocientos novena millones de pesos (\$890.000.000).*
- 2. La suma de novecientos cuarenta millones de pesos (COP 940.000.000) como lucro cesante como el valor a título de renta dejada de percibir sobre el dinero correspondiente a la comercialización de los bienes bloqueados/omisión y falla en el servicio equivalente a tasa de interés bancario corriente desde el 12-06-2012 hasta la fecha en que sea resarcido el total de los perjuicios.*

CUARTA (sic): Que el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI pague a favor de LILIANA MILLAN ARANGO y a JADY RAMÍREZ DE LÓPEZ como propietarias del predio 370-776024, los perjuicios materiales sufridos con motivo del bloqueo e inactivación de los predios en catastro al no poder ejercer el derecho pleno de propiedad así:

- 1. Por los perjuicios ocasionados a los propietarios del predio 370-776024 propiedad de la señora JADY RAMÍREZ DE LÓPEZ y la señora LILIANA MILLAN ARANGO por el bloqueo que ha impedido enajenar (sic), así como pagar interés moratorios para el (sic) impuestos prediales/ mega obra por un valor estimado en quinientos millones de pesos (\$500.000.000).*
- 2. Por la suma de setecientos cincuenta millones de pesos (COP 750.000.000) como lucro cesante como el valor a título de renta dejada de percibir sobre el dinero correspondiente a la comercialización de los bienes bloqueados/omisión/ y falla en el servicio equivalente a tasa de interés bancario corriente desde el 12-06- 2012 hasta la fecha en que sea resarcido el total de los perjuicios.*

QUINTA (sic): las condenas respectivas serán actualizadas de conformidad con lo previsto en el CPACA aplicando los ajustes de valor (indexación)

desde la fecha en la que se consolidó el derecho y hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, con la liquidación de los intereses que le sean aplicables".

Las pretensiones se fundamentan en los siguientes hechos:

1. *"(..)El señor Heriberto Millán Villafañe (qepd) adquirió un lote denominado Cauquita" ubicado en la parte urbana del municipio de Cali, en el corregimiento de Navarro "1 lote de terreno # 2 Distrito Desepaz – Sector Villamercedes", en los términos de la escritura pública n° 2346 de 31 de marzo de 1993, otorgada en la Notaría Décima de Cali, registrada el 14 de abril de 1993 en la Oficina de Instrumentos Públicos de Cali con número de matrícula inmobiliaria n° 370-776023, -visible a folio 65 del cuaderno n°1-.*
2. *En su condición de propietario procedió a desenglobar el inmueble denominado "Lote 2,3,4" en los términos de las escrituras públicas 1042 de mayo 31 de 2002 y 1179 de 20 de junio de 2002, otorgadas en la Notaria 21 de Cali, y aclaradas el 24 de julio de 2007, por escritura pública n° 3618 del 11 de noviembre de 2005 otorgada en la Notaria 12 de Cali, registrada el 4 de julio de 2007, con anotación n.º 1 en la Oficina de Instrumentos Públicos de Cali –certificado de libertad y tradición de matrícula inmobiliaria n°370-776023-, -visible a folio 65 del cuaderno n.º 1-.*
3. *La Sociedad María S. Millán y CIA S en C adquirió el Lote n.º 2 por compraventa celebrada con el señor Heriberto Millán Villafañe, mediante escritura pública n° 5089 de 2007, otorgada en la Notaria Primera de Cali registrada el 21 de febrero de 2008, con anotación n.º 2 en la Oficina de Instrumentos Públicos de Cali –certificado de tradición de matrícula inmobiliaria n° 370-776023-, -visible a folio 65 del cuaderno n.º 1-.*
4. *El señor Heriberto Millán Villafañe "dio en dación de pago a la señora Jady Ramírez un 60% y a la señora Liliana Millán Arango un 40% del lote Nro.3", mediante escritura pública n.º 4780 de 2011, otorgada en la Notaria Veintiuna de Cali, registrada el 23 de enero de 2012, con anotación n.º 6 en la Oficina de Instrumentos Públicos de Cali –certificado de tradición de matrícula inmobiliaria n° 370-776024-, -visible a folio 59 del cuaderno n.º 1-.*

5. En el año 2008 el señor Heriberto Millán Villafañe requirió a la Subdirección de Catastro *"la Mutación de Segregación del predio global, es decir, del predio Cauquita"*. La entidad en mención mediante resolución n.º 4131.5.14.39 V – 200 de 10 de junio respondió la solicitud asignando matrículas inmobiliarias y cédulas catastrales a los lotes de la siguiente manera:

LOTE	MATRÍCULA	CÉDULA CATASTRAL
Lote 2	370-776023	0120500080000
Lote 3	370-776024	0120500090000
Lote 4	370-776025	01205000100000

6. La Subdirección de Catastro expidió la resolución n.º 4131.5.14.39 V-308 de 29 de agosto de 2011, que dejó sin efecto la resolución n.º 4131.5.14.39 V – 200 y a su vez ordenó bloquear los predios con las matrículas referidas, *"generando la imposibilidad de solicitar la liquidación de impuestos, expedición de fichas catastrales u operaciones comerciales sobre los mismos inmuebles"*.

7. Se sostiene que las resoluciones no fueron notificadas, de manera que los propietarios *" solo tuvieron conocimiento relativo de la situación de sus bienes cuando la subdirectora de Ordenamiento Urbanístico"*, mediante escrito de contestación a la queja presentada por la señora María Del Socorro Millán, el 7 de junio de 2012, les informó:

(...)

"siendo importante comunicarle que la matricula inmobiliaria 370-776023, perteneciente al inmueble de propiedad de la sociedad que usted representa como liquidadora, no fue posible consultarla en el Sicat Web del municipio de Santiago de Cali, por presentar una nota de bloqueo por parte de la Subdirección de Catastro".

8. Así mismo, ponen de presente que lo anterior *"les impidió implementar la defensa de sus intereses ya que no tuvieron oportunidad para formular y sustentar los recursos administrativos (vía gubernativa) de ley"*.

9. Señalan que según lo dispuesto por la resolución 70 de 2011, por medio de la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, no está contemplada ninguna figura que se denomine “bloqueo de predio”.

10. La Sala observa con antelación a la presentación de la demanda de reparación directa de la referencia, las siguientes actuaciones:

1. El 7 de junio de 2012, la Alcaldía de Santiago de Cali-Subdirectora de Ordenamiento Urbanístico-María Fernanda Penilla Quintero contestó a la señora María del Socorro Millán una queja “de lote ubicado en la transversal 103 con carrera 28D”. Señaló la funcionaria:

(...)

“siendo importante comunicarle que la matrícula inmobiliaria 370-776023, perteneciente al inmueble de propiedad de la sociedad que usted representa como liquidadora no fue posible consultarla en el Sicat Web del municipio de Santiago de Cali, por presentar una nota de bloqueo por parte de la Subdirección de Catastro”

2. El 25 de mayo de 2012, la Sociedad presentó ante la Alcaldía de Santiago de Cali-Subdirectora de Ordenamiento Urbanístico-María Fernanda Penilla Quintero, escrito, en ejercicio del derecho de petición, en el que solicitó i) el desbloqueo de los lotes identificados “con números prediales O 120500080000, O 120500090000 y O 120500100000” y ii) la aclaración del área real de los mismos. Advirtió la peticionaria además, que “dicho bloqueo no tiene decisión judicial alguna impidiendo [le] realizar [su] derecho a la propiedad privada”.

El 2 de octubre de 2012 la parte demandada puso de presente vía correo electrónico, que la respuesta se daría en los siete días hábiles siguientes (...) “debido a la complejidad del asunto”

3. El 11 de enero de 2013, Sociedad actora interpuso acción de tutela para que se la ampare el derecho fundamental de petición y “se ordene al accionado, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la Sentencia produzca la respuesta”. El 23 de enero de 2013, se profirió sentencia en el sentido de amparar el derecho invocado.

4. El 14 de enero de 2014, la Sociedad actora se dirigió a Subdirección de Catastro en ejercicio del derecho de petición para solicitar *“información y expedición de copias de la resolución 281 de 2004 y sus anexos y anexos de las resoluciones V-200 y C 308-308 de 2011”* y a su vez solicitó *“copia del Edicto de fecha julio 7 de 2011 mediante el cual se notifica la Resolución V-200 de 2011”*.

5. El 17 de enero de 2013, la parte demandada impugnó la sentencia de tutela y el 23 de enero del mismo año la sentencia fue revocada en el sentido de dejar sentado que se amparó el derecho de petición y no el sentido de la respuesta esperada. Se sostuvo:

“Si bien es cierto la accionante no está conforme con la respuesta dada, también es cierto que al juez constitucional no le corresponde direccionar el sentido de la misma, más aún cuando la Subdirectora de Catastro Municipal, le explica las razones por las cuales no es posible la respuesta en el sentido que solicita, de ahí que es improcedente el amparo tutelar cuya respuesta no le ha sido favorable, por lo que se revoca el fallo impugnado”.

6. El 21 de enero de 2013, la parte demandada respondió las *“solicitudes de 28 de febrero de 2008, 35 de mayo de 2011, 22 de mayo de 2012, 22 de mayo de 2012 y 10 de septiembre de 2012”*, sobre el boqueo, aclaración de áreas y habilitación de cédulas catastrales. Respecto de lo primero se sostuvo que se investigaba sobre el asunto y que de ser procedente se levantaría el bloqueo y en relación con las aclaraciones, que acorde, con el informe técnico en cuanto se observa traslape, para proceder al trámite solicitado debe aclararse lo acontecido; al tiempo que sostuvo que *“según el artículo 152 de la resolución 70 de 2011, es obligación de cada propietario suministrar los documentos que esclarezcan con suficiencia cualquier ambigüedad o anomalía relacionada con su predio, (en este caso los traslapes)”*, para lo cual le asigna el término de un mes.

7. El 30 de enero de 2013, la parte demandante allegó ante la Subdirección de Catastro escrito *“con el fin de aclarar los hechos de la solicitud de 25 de mayo de 2012”*, a su vez anexó la escritura 2263 de agosto de 2015 y un plano.

8. El 7 de febrero de 2013, la parte actora solicitó al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal:

"realizar una verificación de las áreas y el traslape a que usted hace referencia, con el levantamiento topográfico realizado por el Topográfico Diego Luna.

Se sirva fijar fecha y hora para una cita con su área técnica, con el propósito de realizar una visita al predio para determinar el área real, y el área referida en los títulos"

9. El 15 de marzo de 2013, la Subdirectora de Catastro Municipal respondió las solicitudes de 14 de enero, 30 de enero y 7 de febrero todas del año 2013. Sostuvo:

"(...) sobre la solicitud de copia de la resolución "281 de 2004", usted debe indicar el número completo de la misma, identificando la letra de la resolución, ya que con los datos suministrados por usted hasta el momento, es muy difícil definir a que acto administrativo hace referencia, los (SIC) mismo sobre la copia del recurso de reposición de fecha de 05 de diciembre de 2011, aclarar quien lo presentó y sobre qué resolución.

Frente a las Resoluciones 200 de junio 10 de 2011 y 308 del 29 de agosto 2011, y sus anexos debe acercarse a nuestra oficinas (SIC) ubicada en el CAM sótano 1 orilla de río para reclamar el recibo que le será facturado con un costo de 1.800.00 por cada folio del acto administrativo, y \$400.00 por cada folio del expediente, sobre la resolución (...) de fecha 05/12/2011, \$1800.00 por cada folio.

(...) sobre su petición (...) del 7 febrero de 2013, me permito anexar al presente, copia del informe técnico suscrito por el coordinador de grupo de levantamiento topográfico correspondientes a los predios O120500080000 Y O0150500007000 (...); anexo a la presente le envió (SIC) una copia de la ortofotografía con el montaje realizado, donde se observa que dicho levantamiento presenta traslape con las manzanas 17.18.18 y 20 del barrio 94 Comuna 21. Por lo anterior es necesario verificar esta situación antes de realizar cualquier mutación catastral..."".

10. El 5 de julio de 2013, la Sociedad actora presentó "recurso de insistencia", en razón de que el bloqueo se mantenía causándole perjuicios, sobre cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

11. El 8 de agosto de 2013, la Sociedad actora allegó al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal de Santiago de Cali solicitud de "revocatoria directa de la resolución N° 4131.5.14.39. v-308" de fecha 29 de agosto de 2011, "por medio de la cual se efectúan unas correcciones en la inscripción catastral de unos predios afectando su aspecto económico".

12. El 21 de mayo de 2014, la parte demandada respondió a la petición de fecha 30 de enero de 2013, mediante la cual allega aclaración de “los hechos de la solicitud de mayo 25 de 2012”, así:

“(...) a pesar de que usted aporta documentación anexa a l radicado 2012-4110-027615-2 (...), a dicho radicado se le dio respuesta de fondo con el oficio 2013413150000974 de fecha 21 de enero de 2013” [numeral 7] además, ésta respuesta se reiteró en el oficio 2013413150010411 de fecha 15 de marzo de 2013”[numeral 9].

13. El 11 de junio de 2014, la Sociedad actora dirigió a la demandada respuesta del radicado 2014413150048571 de fecha 21 de enero de 2013 [numeral 6] solicitud de visita técnica al predio.

En su escrito se muestra inconforme porque el problema no ha sido resuelto, al margen de la entrega de la documentación requerida, insiste en el desbloqueo y en la verificación, al tiempo que aboga por la modificación del oficio del 21 de mayo de 2014 y, en subsidio, para que se le conceda “Recurso de Apelación ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o ante la entidad competente para desatar este recurso”

Providencia impugnada

Por auto de 19 de marzo de 2015 el Tribunal a quo rechazó la demanda, por indebida escogencia de la acción. Sostuvo que el medio de control adecuado es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no de reparación directa, porque en la demanda se pretende dejar sin efectos la resolución n.º 4131.5.14.39 V- 308 de 29 de agosto de 2011, mediante la cual se deja sin efectos y, a su vez, ordena bloquear las matrículas relativas a los predios Lote 2, Lote 3 y Lote 4.

Así mismo, considera que “partiendo de la fecha 13 de junio de 2012, en la cual indican los actores se tuvo conocimiento del bloqueo catastral, al contrastarla con la fecha de en que fue solicitada la conciliación extrajudicial, es decir 04 de junio de 2014, se denota que (...) ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad”.

Recurso de apelación

El demandante interpone recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda por indebida escogencia y de la acción y declara la caducidad. Para el efecto, señala que la acción procedente es la de reparación directa, como quiera que la demanda no va encaminada a atacar la legalidad de ningún acto administrativo, sino que se reclaman los perjuicios ocasionados por *“el hecho de haber incurrido en una falla del servicio cuando bloquearon las matrículas inmobiliarias N° 370-776023 y N° 370776024 en desarrollo de su actividad propia, pues al realizar un procedimiento catastral sacaron del sistema las citadas matrículas, impidiendo que pudiese ser consultada en el sistema “Sicat Web” de la entidad territorial, de ahí que los apelantes no pudieron tener acceso a la información pertinente sobre los predios, verbigracia, el pago de impuestos, el censo catastral y así mismo disponer de los predios”*.

Por otro lado, sostiene que la resolución 4131.5.14.39 V-308 del 29 de agosto de 2011 *“decide sobre el retiro de las cédulas catastrales 0120500080000 y 01205500090000” “y no al bloqueo de las matrículas inmobiliarias”* y a su vez resalta que este solo procede por una decisión judicial, en cuanto el bloqueo de matrículas no es asunto propio de *“la actividad catastral”*.

Pone de presente, finalmente, que *“la verificación del daño se da en comunicación de 21 de enero de 2013 por parte de la Subdirectora de Catastro Dra. Sandra Patricia Samacá”*.

CONSIDERACIONES

1. Competencia¹

La Sala es competente para decidir del presente asunto, por tratarse de una providencia mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 19 de marzo de 2015, rechazó la demanda por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por indebida

¹ En el asunto de la referencia la mayor de las pretensiones corresponde a la suma de \$940`000.000.00 por concepto de lucro cesante, es decir el valor a título de renta dejada de percibir. Suma que supera los 500 smlmv exigidos para que la segunda instancia de un proceso corresponda a esta Corporación.

escogencia de la acción, en un proceso cuya segunda instancia le corresponde resolver a esta Corporación, como lo disponen los artículos 125, 150, 180 numeral 6 y 243.1 del C.P.A.C.A.

2. Problema jurídico

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los hechos y pretensiones objeto de la demanda, la acción de la referencia debe ser rechazada por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por indebida escogencia de la acción, como lo declaró el *a quo* o si se cumplen los presupuestos del numeral 2, literal i), artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, como lo sostiene la parte actora.

3.1. Caducidad del medio de control

Por razones de seguridad jurídica, eficiencia y economía procesal, el legislador dispone la extinción de las acciones judiciales que no se ejercen en el término previsto, estableciendo así la carga de acudir a la justicia con prontitud, esto es, dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de hacerlo.

Las normas de caducidad se fundan en el interés en que los litigios no persistan en el tiempo, en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución.

3.1.1. Caducidad del medio de control de reparación directa

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo que tiene que ver con la caducidad de los medios de control, establecidos para acceder a la justicia, concretamente sobre reparación directa, preceptúa:

“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”.

Siendo así, en orden a que se declare la responsabilidad del Estado para la reparación de un daño por acción u omisión de agentes estatales, el término de dos años para acceder a la justicia se cuenta desde el día siguiente del insuceso, a partir de su ocurrencia o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la misma.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la limitación temporal del derecho a acceder a la administración de justicia fijada por el legislador, tiene fundamento en el principio de la seguridad jurídica, pues busca impedir que asuntos susceptibles de litigio permanezcan en el tiempo sin ser definidos judicialmente:

“la caducidad de la acción es un fenómeno que tiene por objeto consolidar situaciones jurídicas, que de lo contrario permanecerían indeterminadas en el tiempo, creando con ello inseguridad jurídica, pues una vez configurada impide acudir ante la Jurisdicción para que sea definida por ella determinada controversia”².

De otra parte, se tiene que cuando se trata de un daño continuado, es decir extendido en el tiempo, el conteo del término de los dos años comienza desde la cesación, sin perjuicio de que acuda a la justicia estando en vigor la vulneración.

Al respecto, en lo que tiene que ver con el daño continuado esta Corporación ha precisado:

“En efecto, los daños que se reclaman tienen la calidad de continuados como quiera que se producen de manera sucesiva en el tiempo, esto es, día a día sin que exista solución de continuidad. Al respecto, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sección, en el sentido de que cuando se la reparación de un daño continuado en el tiempo, (...) el término para intentar la acción, solo inicia su conteo a partir del momento en que se verifique la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo.

² Auto de 19 de julio de 2007, expediente 31135, C.P. Enrique Gil Botero.

Sobre el punto, la Corporación mediante auto de 15 de febrero de 1996, expediente 11.239 expuso:

"En éste momento del discurso judicial, la Sala reitera la pauta jurisprudencial en el sentido de que en casos como el presente, cuando los daños se van causando día a día esto es, en forma de tracto sucesivo, EL TÉRMINO DE CADUCIDAD NO SE AGOTA MIENTRAS LOS DAÑOS SE SIGAN PRODUCIENDO. En esta materia la Sala hace suya la perspectiva doctrinaria que el Dr. Tomás Ramón Fernández maneja en su conferencia: "El Contencioso Administrativo y la Responsabilidad del Estado", Abeledo Perrot, pág. 105, en la cual se lee:

"El dies (sic) a quo del cómputo es también, desde hace años, objeto de un análisis muy amplio estimándose que EL PLAZO NO EMPIEZA A CORRER EN TANTO LOS DAÑOS NO SE SIGAN PRODUCIENDO POR MUCHO QUE SEA EL TIEMPO TRASCURRIDO DESDE QUE TUVO LUGAR EL HECHO QUE LOS DESENCADENO (Subraya de la Sala)"

"Así las cosas, en la especie, es forzoso hacer, por razones de justicia y también de equidad, una interpretación generosa del momento a partir del cual comienza a correr el término de caducidad, para permitir la admisión de la demanda y con esta, el acceso a la administración de justicia."

En igual sentido la Sala ha manifestado que:

"...en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios solo surge a partir del momento en que estos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquellos que se producen sucesivamente, o de los que son resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen"³.

Posición jurisprudencial vernácula que ha sido compartida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia extranjera. Al respecto el insigne tratadista Jesús González Pérez, citando una providencia del 22 de junio de 1995 del Tribunal Supremo Español⁴, en la que al realizarse un tertium comparationis entre los daños permanentes y continuados, se logra establecer cuál es el momento en que se inicia el conteo del término para intentar la acción de reparación frente a estos últimos, el razonamiento discurre así:

³ En sentencia de 16 de agosto de 2001, expediente radicado al No. 13.772

⁴ Ar.4780 Ponente Sierra.

“En lo que al primer aspecto enunciado se refiere, ha de señalarse que estamos en presencia de los que ha venido denominándose daños continuados, por contraposición al concepto de daños permanentes, entendiendo por los primeros aquellos en que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto, aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos son aquellos que en base a una unidad de acto se producen día a día de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad.

“En el presente caso nos encontramos ante unos daños continuados, derivados de la instalación de un estercolero en las inmediaciones de las parcelas del demandante, cuyos efectos, fundamentalmente los humos producidos por la quema de basura, producen día a día un efecto perjudicial sobre las plantaciones de naranjas, esfoliaciones y retraso en el crecimiento, daños que se agravan de forma progresiva y continuada cada año que pasa.

“Respecto de los daños primeramente definidos, los permanentes, es evidente que producido el acto causante del resultado lesivo éste queda perfectamente determinado y puede ser evaluado o cuantificado de forma definitiva, de tal manera que la valoración que se haga a efectos de reclamación en vía administrativa ha de ser vinculante para el reclamante, ello porque la agravación del daño habrá de prevenir de la concurrencia de un hecho nuevo.

“Por el contrario, en el supuesto de los daños continuados, al producirse estos día a día en el tiempo, produciéndose un agravamiento paulatino sin solución de continuidad, como consecuencia de un único hecho inicial, nos encontramos con que el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no cesa el hecho causante de los mismos lo que ha llevado a la jurisprudencia a señalar, con reiteración, que el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad no empieza a computarse hasta que cesan los efectos lesivos, por contraposición a los que ocurren en el supuesto de daños permanentes”⁵
(negrilla de la Sala)

Lo anterior permite de manera inhesitable colegir que el carácter continuado del daño no impide acudir a la jurisdicción para reclamar su indemnización en acción de reparación directa, como quiera que el mismo no se ha consolidado, situación que de igual manera no da lugar a la configuración del fenómeno de la caducidad”⁶.

4. El Caso concreto

A juicio de la Sala es menester revocar el auto impugnado que rechaza la demanda por caducidad del medio de control de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por indebida escogencia de la acción, porque, de los hechos narrados y de las pruebas aportadas, se colige que las actoras, desde el año 2012, en razón del ejercicio del derecho de petición han venido insistiendo en el desbloqueo y aclaración de unas

⁵ Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Primera Edición. Editorial Civitas. Madrid 1996. Pág. 381 a 382.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera auto de 19 de julio de 2007, radicado número: 25000-23-26-000-2004-01514 (31135), C.P. Enrique Gil Botero.

cédulas catastrales, sin éxito. Situación de la que se deriva una pretensión de interés general ajena a la caducidad de la acción.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazó la demanda, por indebida escogencia de la acción, fundado en que el medio de control adecuado es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no de reparación directa, por cuanto se pretende dejar sin efectos la resolución n.º 4131.5.14.39 V – 308 de 29 de agosto de 2011. Señaló, igualmente, que partiendo de la fecha en que indican los actores que conocieron del bloqueo catastral a la fecha de la solicitud de la conciliación extrajudicial, el término para interponer el medio de control había caducado.

Por su parte, la parte actora sostiene que la *“acción procedente es la de reparación directa”*, por cuanto i) la demanda no se encamina a atacar la legalidad de ningún acto administrativo, toda vez que, lo que se reclaman son los perjuicios ocasionados por *“el hecho de haber incurrido en una falla del servicio cuando bloquearon las matrículas inmobiliarias N° 370-776023 y N° 370-776024 en desarrollo de su actividad propia, pues al realizar un procedimiento catastral sacaron del sistema las citadas matrículas, impidiendo que pudiesen ser consultas en el sistema “Sicat Web” de la entidad territorial, de ahí que los apelantes no pudieron tener la información pertinente sobre los predios, verbigracia, el pago de impuestos, el censo catastral y así mismo disponer de los predios”*; ii) el bloqueo de una matrícula inmobiliaria procede solo por decisión judicial y no por orden de las autoridades catastrales y iii) *“la verificación del daño se da en comunicación de 21 de enero de 2013 por parte de la Subdirectora de catastro Dra. Sandra Patricia Samacá”*

Esto es, las actoras fundan el daño en que la administración en razón de una actuación relacionada con el catastro bloqueó las cédulas catastrales y por consecuencia las matrículas inmobiliarias N° 370-776023 y N° 370-776024, de los predios de su propiedad, sin que se tenga acceso a las mismas, para efecto del pago de impuestos y censo catastral. Predios que les fueron adjudicados como consta en las respectivas escrituras públicas. Solicitud de desbloqueo que las demandantes han realizado a las autoridades en varias oportunidades, sin respuesta.

Al respecto, advierte la Sala que, de conformidad con la Resolución 2555 de 1988, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del Catastro Nacional, resolución que se convirtió en base normativa para el levantamiento a nivel nacional, se deberá proceder a la “incorporación de la propiedad del inmueble en el censo catastral, dentro de los procesos de formación o conservación”⁷. Inscripción que, en todo caso “no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tenga una titulación o una posesión”⁸. Es decir que de la formación y conservación del catastro no se derivan intereses o derechos subjetivos, reales, así las cédulas catastrales en cuanto describen físicamente el bien y delimitan sus linderos, se proyectan a los folios que determinan los mismos bienes, dada la inescindible relación entre catastro y registro.

Igualmente, se observa que la Resolución 70 de 2011, respecto de la solicitud elevada por los demandantes ante la Subdirección de Catastro de Cali, esto es la “mutación de segregación”⁹ del predio global, prevé que una vez ejecutadas la mutaciones, en caso de error se procederá a corrección¹⁰, complementación¹¹ y/o cancelación. Señala la resolución:

“ARTÍCULO 119.- Cancelación de inscripciones catastrales.- Cuando por orden legal, judicial o administrativa se deba cambiar un predio de una unidad orgánica catastral a otra, se cancela el predio en la base de datos respectiva y simultáneamente se inscribe en la base de datos catastral correspondiente a la otra unidad orgánica catastral, conservando la debida conexión. El cambio se inscribe catastralmente por acto administrativo, motivado en la decisión que se cumple, y no requiere de notificación ni publicación. En forma similar se actuará si el cumplimiento de la orden legal, judicial o administrativa es de cancelación de la inscripción catastral.

⁷ Artículo 17 Resolución 2555 de 1988.

⁸ Artículo 18 ibídem.

⁹ ARTÍCULO 115.- Clasificación de las mutaciones.- Para los efectos catastrales, las mutaciones se clasificarán en el orden siguiente:

a) Mutaciones de primera clase: Las que ocurran respecto del cambio de propietario o poseedor;

b) Mutaciones de segunda clase: Las que ocurran en los linderos de los predios, por agregación o segregación con o sin cambio de propietario o poseedor;
(...).

¹⁰ ARTÍCULO 117.- Rectificaciones.- Se entiende por rectificación la corrección en la inscripción catastral del predio, de los errores en los documentos catastrales, advertidos en cualquier momento, de oficio o a petición de parte. Las rectificaciones se inscriben catastralmente por acto administrativo motivado, previo procedimiento administrativo.

¹¹ ARTÍCULO 118.- Complementación de la información catastral.- La información que sea útil para garantizar la integridad de la base de datos catastral, diferentes a las mutaciones o rectificaciones, se incorporará por acto administrativo motivado, que no requiere notificación ni publicación.

ARTÍCULO 120.- Cancelación de inscripciones catastrales por causas naturales o fuerza mayor.- Cuando por causas naturales o fuerza mayor desaparezca el predio, a petición de parte, se cancelará el predio en la base de datos por acto administrativo motivado.

Ahora, acorde con la Resolución 70 de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral y la conservación catastral, define el "catastro" como "inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares", cuyo objeto es "lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica". De otra parte la norma en cita señala los objetivos así:

Artículo 2°. Objetivos Generales. Son Objetivos Generales del Catastro, los siguientes:

1. Elaborar y administrar el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de Formación, Actualización de la Formación y Conservación Catastral.
2. Producir, analizar y divulgar información catastral mediante el establecimiento de un Sistema de Información del Territorio, que apoye la administración y el mercado eficiente de la tierra, coadyuve a la protección jurídica de la propiedad, facilite la planificación territorial de las entidades territoriales y contribuya al desarrollo sostenible del país.
3. Conformar y mantener actualizado un sistema único nacional de información que integre las bases de datos de las diferentes autoridades catastrales.
4. Facilitar la interrelación de las bases de datos de Catastro y de Registro con el fin de lograr la correcta identificación física, jurídica y económica de los predios.
5. Entregar a las entidades competentes la información básica para la liquidación y recaudo del impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
6. Elaborar y mantener debidamente actualizado el Sistema de Información Catastral".

Cabe precisar, además, que esta Corporación ha señalado que su función es pública y especial desarrollada por las autoridades, conforme a las normas en la materia, para adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país. Señala la jurisprudencia:

"La función catastral es una función pública especial desarrollada por las autoridades encargadas de adelantar la formación, actualización y conservación de los catastros del país conforme con el procedimiento especial administrativo previsto en la Ley 14 de 1983, el Decreto Reglamentario No. 3496 de 1983 y la Resolución No. 2555 de 1988 de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó

los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional”¹².

En conclusión, conforme a la norma y jurisprudencia antes citadas y transcritas, se tiene que los actos emitidos por catastro son de carácter general, toda vez que es función de las autoridades encargadas para el efecto y conforme a las normas especiales que lo rigen elaborar y administrar el inventario nacional de bienes inmuebles, mediante los procesos de formación, actualización de dicha formación y conservación catastral, entre otras.

Siendo así, la Sala advierte que las demandantes controvierten un acto general, por cuanto es de interés público la elaboración del catastro, su actualización y los alcances del mismo sobre el registro, este también público y por ende de interés general.

De manera que, no queda sino concluir que el medio idóneo para controvertir el acto que dispuso el bloqueo de cédulas catastrales es el de nulidad. Medio que, de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, puede instaurarse en cualquier tiempo, es decir no tiene término de caducidad.

No obstante, se advierte que en el plenario no obran los actos administrativos que ordenaron los bloqueos. En consecuencia se revocará la providencia impugnada para que el *a quo* resuelva sobre la admisión de la demanda otorgando el tiempo procesal correspondiente para que se adecue la actuación.

En armonía de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”

RESUELVE:

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 27 de agosto de 2009, radicado número: 25000-23-27-000-2005-00707-01 (16327) C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

REVOCAR el auto proferido el 19 de marzo de 2015, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

En firme este proveído **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado