

República de Colombia

RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diciembre seis (06) de dos mil dieciséis (2016)

Resuelve la Corporación, en segunda instancia, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante **BELISARIO VELASQUEZ PINILLA**, contra el auto del cuatro (04) de marzo de 2016, proferido por el **JUZGADO OCTAVO MIXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** que **RECHAZO** la demanda de **REPARACION DIRECTA** por **CADUCIDAD** de la acción.

ANTECEDENTES

- En providencia de fecha, primero (1°) de agosto de 2016, el A Quo concede el recurso de apelación, en el **EFFECTO SUSPENSIVO**. (fl. 62 del cuad. 1ª inst.)

DECISIÓN APELADA

El A-Quo, a través de auto del 04 de marzo de 2016, decidió **RECHAZAR LA DEMANDA** de **REPARACION DIRECTA** por **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**, con fundamento en el siguiente razonamiento:

Cita los artículos 159 a 167 de C.P.A.C.A., que establecen los requisitos que deben cumplir las demandas que se presenten ante la jurisdicción contenciosa y al revisar la demanda presentada y cotejarla con tales requisitos, se observa que adolece del defecto de caducidad contemplado en el artículo 164, numeral 2, literal i, del C.P.A.C.A..

Que para el presente caso se tiene que el plazo de 2 años por tratarse del medio de control de **REPARACION DIRECTA**, el que comienza a correr a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho dañino llamado a reparar, es decir, según hechos de la demanda, a partir del día hábil siguiente, al 24 de junio de 2013, es decir, el demandante tenía desde el 25 de junio de 2013 y hasta el 25 de junio de 2015, (67 del Código Civil) para presentar la demanda, plazo del cual no se descuentan feriados, ni termino de vacancia judicial por tratarse de un plazo definido en años, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 59 y 62 de la Ley 4 de 1913 y al examinar el acta individual de reparto, la demanda se presentó el 22 de febrero de 2016 (fl 47), constatándose que la demanda se presentó cuando ya había operado el fenómeno de la **CADUCIDAD** de la acción, conforme al literal (i) numeral (2) del artículo 164 del C.P.A.C.A..

Aclara que en este caso no hubo suspensión del termino de caducidad por cuenta del trámite de conciliación prejudicial que abarco el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2015 y el 1° de febrero de 2016 (fl. 45) de conformidad con lo preceptuado en los artículos 61 de la Ley 23 de 1991, artículo 81 de la Ley 446 de 1998 y artículo 21 de la Ley 640 de 2001, pues cuando dicho trámite inicio, la acción ya había caducado.

Termina diciendo que se impone dar aplicación a lo previsto en el numeral 2 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, de **RECHAZAR POR CADUCIDAD** la demanda interpuesta.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión tomada con auto de fecha 8 de marzo de 2016, que rechaza de plano la demanda por caducidad, lo impugna expresando que como se determina en los hechos de la demanda, la Alcaldía Municipal ocupó permanente las instalaciones de la Institución Educativa del **COLEGIO DIVINO SALVADOR**, ubicado en la manzana E lotes 3, 4, 5, barrio **CAMBULOS** sector **PORFÍA**, durante el tiempo determinado del 14 de enero, al 6 de diciembre de 2013.

Afirma que la Alcaldía Municipal de Villavicencio el día 14 de enero de 2013, inicio tramite contractual para tomar en arriendo las instalaciones del Colegio **DIVINO SALVADOR** ubicado en la manzana E lotes 3, 4, 5, barrio **CAMBULOS** sector **PORFÍA**, acto que solo se concluyó después del 24 de junio de 2013AA y su ocupación contractual fue hasta el 6 de diciembre de 2013, es de anotar que la Administración profiere acta de liquidación o terminación del contrato de fecha 16 de diciembre de 2013, como se adjunta en el numeral V-Pruebas, de la demanda.

Que la Alcaldía Municipal de Villavicencio, siempre ha tenido animo conciliatorio, según conciliación extrajudicial de la Procuraduría 206 judicial 1 para asuntos Administrativos con radicado 00024 del 7 de febrero 2013, el cual adjunta, se estuvo a la espera de que la Entidad Publica resarciera su omisión, generando el pago del daño antijurídico que le causó al demandante.

Cita concepto de la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, del Dr. **EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZON** en sentencia del 18 de octubre de 2000, donde indica que *"...la ocupación permanente de inmuebles de propiedad ajena por causa de trabajos públicos y demás, debe proceder excepcionalmente en eventos de urgencia manifiesta o necesidad inminente o imprevista, fuerza mayor o caso fortuito, cuando resulte imposible o gravemente inconveniente acudir a la contratación o expropiación, y solo por motivos de utilidad pública o interés social debidamente comprobados en el proceso de Reparación Directa que se adelante, para que se pueda dictar sentencia traslativa de dominio..."* *"el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo, no puede evitar que el termino de caducidad comience a correr, ya que en los casos em que los perjuicios tuvieran carácter permanente, la acción no caducara jamás..."*

Que según sentencia del 7 de junio de 2007, exp. 14669, modifico la postura y fijo un criterio en torno a la teoría del enriquecimiento sin justa causa, determinando que su naturaleza es eminentemente compensatoria y no indemnizatoria, pues no se trata de pretender la reparación de un perjuicio o daño, sino de restablecer el equilibrio del patrimonio que se vio afectado o empobrecido, para el demandante, en el mismo monto en que se enriqueció, sin justa causa, el patrimonio del demandado, razón para que el restablecimiento tal solo genere la compensación del empobrecido.

Reitera que según el **H. CONSEJO DE ESTADO** en sentencia del 15 de abril de 2010, sobre la contabilización del termino de caducidad que *"...la contabilización de dicho termino ha de tenerse en cuenta que regla general, la fecha para la iniciación del conteo de ese término es el día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión, y operación administrativa"*, así mismo que *"la acción nace cuando se inicia la producción del daño o cuando este se actualiza o se concreta y cesa cuando vence el termino indicado en la Ley, aunque todavía subsistan sus efectos"*

Explica que la **ALCALDÍA DE VILLAVICENCIO** ejecuto actos posteriores donde se indicaba que iba a cancelar las obligaciones contractuales, y que además, retraso el trámite en el sentido de nunca formalizar la obligación para con su poderdante. Que se deberá tener en cuenta la fecha en la cual la demandada **ALCALDÍA DE VILLAVICENCIO**, se negó a realizar los pagos y no la fecha contabilizada por el Despacho, tomándose como inicio el acta de terminación del contrato el cual es de fecha 16 de diciembre de 2013.

Rad. 50001-33-33-008-2016-00079-01 RD.

Actor: **BELISARIO VELASQUEZ PINILLA**

Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Termina diciendo que como se puede observar en la providencia atacada, se refieren al tiempo por el cual se interrumpe la caducidad, la cual inicia el 13 de noviembre de 2015 y hasta el 1° de febrero de 2016 (fl.45) por lo que para la fecha de los hechos y siguiendo los lineamientos del contrato, la caducidad inicia un día después de la firma del acta de liquidación del contrato, ósea, el 17 de diciembre de 2013, razón está que corre el tiempo de la caducidad por el tramite interpuesto en la Procuraduría 206 (fl.45) por 90 días a partir del 17 de diciembre de 2015, la cual quedaría la caducidad hasta el 16 de marzo de 2016.

COMPETENCIA

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.C.A, este Tribunal es competente para conocer, en 2ª instancia, por ser el superior funcional, del **JUEZ ADMINISTRATIVO** que tomo la decisión.

PROBLEMA JURIDICO

El asunto en cuestión, se contrae a establecer si el A Quo tiene razón al **RECHAZAR** la demanda de **REPARACION DIRECTA** contra El **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** por **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**.

Para resolver se **CONSIDERA**:

LA CADUCIDAD

El Legislador instituyó la figura de la **CADUCIDAD** como un término dentro del cual, las partes tienen la carga de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la Ley, so pena de perder la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho, esto con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales.

En cuanto al sentido y alcance de esta figura, el **H. CONSEJO DE ESTADO**¹ se ha pronunciado en los siguientes términos:

"En la caducidad deben concurrir dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Dicho término está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que no puede ser materia de convención antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, improrrogable. El fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión." (Se subraya)

Reitero también en providencia del 10 de febrero de 2016²:

"...se instituyó la figura de la caducidad como una consecuencia negativa del ejercicio del derecho de acción por fuera del término que la ley haya instaurado para el efecto. Así, las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro de este plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, pierden la posibilidad de accionar ante la Jurisdicción para hacer efectivo su derecho." (Se subraya)

En este orden, es evidente que el término de **CADUCIDAD** es un fenómeno procesal que opera con el paso del tiempo sin ejercer las acciones antes del plazo estipulado

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente (16207), M.P.: Myriam Guerrero de Escobar.

² CONSEJO DE ESTADO. SECCION TERCERA. Radicación número: 47001-23-31-000-2000-00757-01(35264)

Rad. 50001-33-33-008-2016-00079-01 RD.

Actor: **BELISARIO VELASQUEZ PINILLA**

Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

para el ejercicio de las acciones, colocando en cabeza del interesado la obligación de incoar las acciones dentro de los plazos establecidos en la Ley. Lo anterior, hace a la **CADUCIDAD** de carácter improrrogable y, por ello, es ajeno por completo al arbitrio o voluntad de las partes y a cualquier consideración personal o subjetiva que lo haga vulnerable.

Según el C.P.A.C.A., en su artículo 164, numeral 2°, literal i, dispone frente al término para intentar la acción de **REPARACIÓN DIRECTA** lo siguiente:

Artículo 164.- La demanda deberá ser presentada:

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

i) Cuando se pretenda la de reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos 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 esa manera, la Ley consagra un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho que da lugar al daño por el cual se demanda la indemnización o compensación, para intentar la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**, período que, una vez vencido, impide solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por configurarse el fenómeno jurídico procesal de la **CADUCIDAD** de la acción.

LA ACTIO IN REM VERSO

De las pretensiones de la demanda se establece que se solicita un enriquecimiento sin justa causa, y en consecuencia la actio in rem verso.

El **H. CONSEJO DE ESTADO**, en sentencia de unificación, proferida el 19 de noviembre de 2012³, dejó por sentado que la *actio in rem verso* no es una acción autónoma, y que la vía procesal para encausarla como pretensión, es a través de la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**. La citada jurisprudencia, estableció además 3 hipótesis en las que excepcionalmente procede la declaratoria de enriquecimiento sin causa a cargo de la Administración, **cuando no existe un contrato de por medio**, resaltando que esta vía es excepcional, toda vez que, por regla general el enriquecimiento sin justa causa, y en consecuencia la *actio in rem verso* "no puede ser invocado para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados, sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique, por la elemental pero suficiente razón consistente en que la actio de in rem verso requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o cogente".

Así las cosas, se entiende que por regla general, cuando se presenta la declaración de enriquecimiento sin una causa de la Administración, en detrimento del particular que ejecutó una actividad a su favor, pero **no existe un contrato de por medio**, el término de caducidad y su computo, se rige por las normas que gobiernan la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**.

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993, consagró un requisito *ad substantiam actus*, sin el cual no puede nacer a la vida jurídica ningún contrato estatal, esto es, que se eleve a escrito la manifestación de voluntad efectuada por la Administración, contemplando una excepción, solamente en los casos de urgencia manifiesta que no permitan la suscripción de contrato escrito.

³ Radicado No 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24897). C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.
Rad. 50001-33-33-008-2016-00079-01 RD.
Actor: **BELISARIO VELASQUEZ PINILLA**
Demandado: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Uno de los casos más comunes en materia de enriquecimiento sin justa causa es, cuando se pretende el reconocimiento de emolumentos debido a la ejecución de actividades a favor de una Entidad estatal sin la mediación de un contrato por escrito.

C A S O C O N C R E T O

El debate se contrae a establecer si el medio de control de **REPARACIÓN DIRECTA** fue interpuesto dentro del término previsto por la Ley, para efectos de la **CADUCIDAD**.

Desde ya, este Cuerpo Colegiado dirá que la decisión del A Quo, deberá **CONFIRMARSE** por las siguientes razones:

Analizada la demanda, es claro, que lo que pretende el accionante **BELISARIO VELASQUEZ PINILLA** es la compensación por la ocupación temporal de un inmueble de su propiedad por el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, a través del medio de control **REPARACION DIRECTA**, por considerar que la Administración se enriqueció sin justa causa, a costa de su empobrecimiento.

Según el demandante, la ocupación del inmueble endilgada a la Administración, ocurrió en el periodo comprendido entre el **14 de enero y el 24 de junio de 2013**. Tiempo en el cual se atendió a la población estudiantil de la **INSTITUCIÓN EDUCATIVA LAS PALMAS** del barrio **CIUDAD PORFÍA**.

Cuando se pretende la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa o *actio in rem verso*, por una acción, omisión u ocupación de inmuebles por parte de la Administración, la jurisprudencia del **H. CONSEJO DE ESTADO** ha sido enfática en señalar que la **CADUCIDAD** y su computo, se rige por las reglas de la **ACCIÓN DE REPARACION DIRECTA**, al ser el medio autorizado para este tipo de pretensiones contra la Administración.

Así se manifestó en providencia⁴ del 19 de noviembre de 2012:

"Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción.

Así las cosas, cuando se formulen demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en ejercicio de la actio de in rem verso, el proceso tendrá doble instancia de acuerdo con lo establecido en los artículos 132 y 134B del C.C.A., el procedimiento aplicable será el ordinario de conformidad con el 206 ibídem y la competencia en razón del territorio se regirá por la regla de la letra f del artículo 134D de ese ordenamiento." (Se Subrayó)

También dijo⁵:

"La Sala revocará la sentencia del Tribunal cuya falta de consistencia jurídica es ostensible; en efecto, la cooperativa demandante partió del hecho cierto de la inexistencia del contrato de arrendamiento que proyectó pero que nunca pudo celebrar con la Nación; sobre esta base no contradicha por la entidad demandada, se enfrentó a la improcedencia de la acción contractual, la que, como lo dice su nombre, tiene su fundamento en el contrato, y resolvió, en consecuencia, acudir a esta jurisdicción por la vía de la reparación directa, alegando que la administración había ocupado temporalmente y sin contraprestación alguna un bien inmueble de su propiedad.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. sala plena. Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897)

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia del 3 de julio de 1992. Exp. 5876. C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

En síntesis –para el caso concreto– no era procedente la acción contractual pues la demandante fundó su pretensión en el hecho de la inexistencia del contrato de arrendamiento, y, por lo tanto, no le quedaba camino distinto que demandar la reparación del daño a través de la acción de reparación directa, tal y como efectivamente lo hizo.

(...)

—En los hechos que se juzgan, no hay duda del enriquecimiento de la administración (consistente en el uso y disfrute del inmueble durante algo más de 5 años) y el empobrecimiento correlativo de Cooperagro que no usufructuó el bien pero tampoco recibió contraprestación por ello; el enriquecimiento descrito de causa, pues el contrato de arrendamiento proyectado no fue más que un frustrado intento; finalmente, como se vio antes, la actora no tenía remedio jurídico distinto que la acción de reparación directa fundada en el enriquecimiento sin causa de la administración.” (Se subrayó)

Según lo anterior, se concluye que en materia de lo Contencioso Administrativo, a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**, por ello, lo ateniendo a los términos de caducidad, serán los establecidos por el C.P.A.C.A., en su artículo 164, numeral 2, literal i. Tesis contraria a la manifestada por el recurrente, según la cual, se deben aplicar las normas relacionadas con la acción contractual, que acorde con los hechos y las pretensiones de la demanda, no tiene aplicación en el caso bajo estudio, pues la compensación solicitada, no tiene génesis en el Contrato de Arrendamiento No. 659 del 31 de mayo de 2013 (fl.39 a 42 cuad. 1ª inst.).

El demandante acusa que el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** ocupó un inmueble de su propiedad para atender a la población estudiantil del barrio **PORFÍA**, desde el **14 de enero, hasta el 24 de junio de 2013**, fecha en la cual, según el demandante, cesó la ocupación del inmueble mencionado. Desde esta óptica y según el término de caducidad de la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**, el interesado tenía desde el **25 de junio de 2013, hasta el 25 de junio de 2015** para presentar la demanda, pero esta tan solo fue instaurada hasta el **22 de febrero de 2016** (fl. 47 cuad. 1ª inst.), cuando habían transcurrido **2 años, 7 meses y 28 días** desde el día siguiente de la ocurrencia del hecho que se le endilga a la Administración (ocupación temporal), luego, en gracia de conclusión, la demanda se presentó cuando ya había caducado el término de la acción incoada.

Vale aclarar, que el término de caducidad de la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**, no se suspendió con ocasión al trámite conciliatorio ante la Procuraduría 206 judicial para asuntos administrativos, que abarcó el periodo comprendido entre el **13 de noviembre de 2015 al 1º de febrero de 2016** (fl. 45 cuad. 1ª inst.), por cuenta de que cuando dicha diligencia inició, la acción ya había caducado. Esto de conformidad con lo preceptuado en los artículos 61 de la Ley 23 de 1991, artículo 81 de la Ley 446 de 1998 y artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

Por otra parte, y aunado con lo anterior, errada es la percepción del recurrente, cuando solicita que el término de caducidad de la **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**, debe computarse según lo establecido por el artículo 164, numeral 2, literal j, del C.P.A.C.A., pues como ya se advirtió, dicha normativa tiene aplicación en controversias de naturaleza **CONTRACTUAL**, y la acción (ocupación temporal) que se le imputa al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** estuvo al margen del Contrato de Arrendamiento No. 659 del 31 de mayo de 2013, presupuesto indispensable para la viabilidad de la *-actio in rem verso-* intentada por el señor **BELISARIO VELASQUEZ PINILLA**. Por lo anterior, es improcedente contar el término de caducidad de la acción impetrada, desde la fecha en que se suscribió el **Acta de Terminación del Contrato de Arrendamiento No. 659 del 2013**, por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

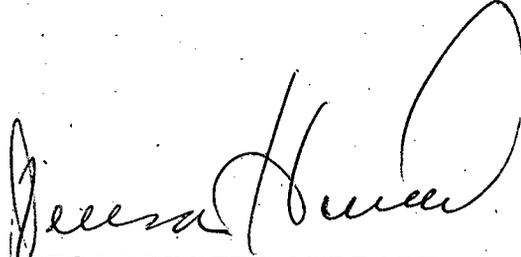
RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia del 04 de marzo de 2016 proferida por el **JUZGADO OCTAVO MIXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** que rechazo por **CADUCIDAD** de la acción, la demanda contra el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**.

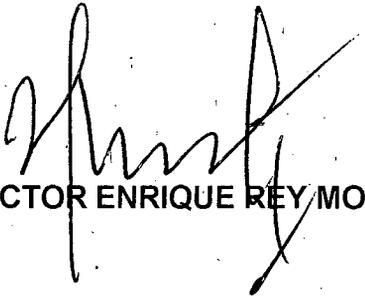
SEGUNDO: En firme la providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen previa **DESANOTACION** en los libros respectivos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

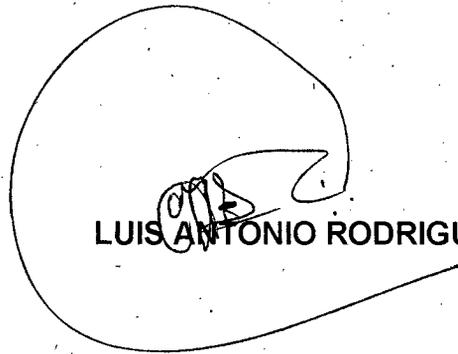
Discutido y aprobado en la Sala de la fecha, según acta de la fecha. 051.-



TERESA HERRERA ANDRADE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO