

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, 10 DIC 2018

Auto interlocutorio No. 707

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: NATIVIDAD RIVEROS SALCEDO  
DEMANDADO: NACIÓN- RAMA JUDICIAL, DEPARTAMENTO DEL META y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO  
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00627-00  
TEMA: INADMITE

Decide el Despacho sobre la admisibilidad del presente medio de control con pretensiones de reparación directa.

**I. Antecedentes**

a) La demanda

La señora Natividad Riveros Salcedo por conducto de apoderado judicial ejerció el presente medio de control con pretensiones de reparación directa contra la Nación- Rama Judicial, departamento del Meta y municipio de Villavicencio, con el objeto que se les declare administrativa y extracontractualmente responsables de los perjuicios materiales e inmateriales causados con ocasión de la falta de pago de la obligación contenida en el documento de cesión de derechos de crédito de la Corporación Casa dentro del Convenio No. 2010 de 2009 que otorgó a la demandante, en garantía de la deuda originada por el préstamo a interés que le hizo la actora con el propósito que pudiera ejecutar el proyecto de vivienda denominado "Pinares del Oriente".

Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a las entidades demandadas al pago de los perjuicios materiales e inmateriales.

## II. Consideraciones

### a) Procedencia del medio de control

Teniendo en cuenta que en el presente asunto el litigio versa sobre el pago de una obligación dineraria generada con ocasión de la cesión de derechos de crédito derivada del Convenio Estatal No. 2010 de 2009 que hizo la Corporación Casa a la demandante, el Despacho considera necesario definir si el medio de control con pretensiones de reparación directa instaurado por la parte actora es el adecuado para adelantar el caso.

Para resolver, se hará un análisis jurídico de la procedencia del medio de control de reparación directa y seguidamente su idoneidad para pretender el pago derivado de una cesión de crédito.

### b) Análisis jurídico del medio de control de reparación directa

El medio de control con pretensiones de reparación directa, está definido en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, un a o misión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública. En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

Dicho medio de control encuentra soporte constitucional en el artículo 90, el cual regula la responsabilidad del Estado en los casos de daño antijurídico y, de otro lado, según la norma anteriormente citada, es procedente cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Sobre el medio de control de reparación directa, el doctrinante Jaime Orlando Santofimio Gamboa en el libro "Compendio de Derecho Administrativo", sostuvo:

"La acción de reparación directa desarrollada en los artículos 90 constitucional y 140 de la Ley 1437 de 2011 es de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se crea lesionada o afectada por un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajo público o por cualquier otra causa, que le hubiere ocasionado un daño antijurídico, podrá solicitar directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que previa la imputación del mismo a una entidad pública estatal o particular que ejerza funciones públicas en los términos de la constitución política, o haya obrado siguiendo expresa instrucción de la misma, se repare el daño antijurídico ocasionado y se le reconozcan las demás indemnizaciones que correspondan, esto es, sin reclamación previa a la administración o mediando petición de nulidad, como en el caso de la acción de restablecimiento del derecho. Se trata de una típica acción tendiente a la reparación integral de los daños antijurídicos ocasionados a los administrados y que cabe atribuir e imputar su responsabilidad (extracontractual) al Estado, en razón de las actividades anteriormente indicadas, que excluyen de entrada el acto administrativo."<sup>1</sup>

De manera que, una persona puede acceder a la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de reparación directa cuando se vea afectada por un hecho, una acción, una omisión, una operación o por ocupación temporal o permanente en predio de su propiedad imputable a una entidad pública, para que se le repare el daño antijurídico ocasionado.

**c) Naturaleza jurídica de la acción que procede para reclamar el pago derivado de una cesión de crédito.**

El Consejo de Estado en providencia de 25 de abril de 2012<sup>2</sup>, consideró que la acción que se debe ejercer en los asuntos donde se discute el pago derivado de una cesión de crédito de un contrato estatal, no es la de controversias contractuales sino el de nulidad y restablecimiento del derecho, en la medida que la figura jurídica de cesión de créditos no convierte al cesionario en parte, solo lo hace titular y por lo tanto, quien pretenda el pago, debe reclamarlo a la entidad para agotar la anterior llamada vía gubernativa y en caso que la respuesta sea desfavorable, demandar esa decisión ante la jurisdicción contencioso administrativa, al respecto sostuvo:

<sup>1</sup> Libro "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"; CAPÍTULO DECIMOTERCERO "EL CONTROL JUDICIAL A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA"; IV. Las acciones o medios de control propiamente de la jurisdicción contencioso administrativa; B. El contencioso subjetivo de constitucionalidad y legalidad; 2. La acción de reparación directa (medio de control de reparación directa); Pág. 877. Universidad Externado de Colombia

<sup>2</sup> Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; Subsección C; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Bogotá, D.C., 25 de abril de 2012; Radicación número: 25000-23-26-000-1994-09759-01 (20817); Actor: Sociedad Diamante Compañía de Financiamiento Comercial S.A.; Demandado: Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras HIMAR (Hoy INAT en liquidación).

“Para la Sala debió ejercerse la de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta la negativa expresa del HIMAT de pagarle la suma de dinero restante al actor –cerca de 25 millones de pesos-, y que consta en los actos administrativos proferidos el 9 de diciembre de 1992 y el 6 de enero de 1993.

En efecto, si se tiene en cuenta que el contrato administrativo era el que habían suscrito el HIMAT y el señor Carlo Alberto Gómez Arboleda, y que este tenía otro contrato comercial con Diamante Compañía de Financiamiento Comercial, entonces la diferencia entre los negocios es evidente. Ahora, que el señor Carlos Alberto cediera un crédito a la compañía de financiamiento lo único que hace es convertirlo en su titular, pero no en parte de ese contrato que dio lugar a la cesión, así que si quien se cree acreedor pretende el pago, debe reclamárselo a la entidad, para agotar la vía gubernativa, y en caso de que no acceda a la solicitud debe demandar la decisión.

Por tanto, la posición jurídica que tiene el cesionario de un crédito contractual –y quizá de cualquier otro crédito- donde el deudor es el Estado, es la común de los administrados, y por tanto tiene el deber de permitir que aquél decida de manera previa sus controversias potenciales –conocida como la *potestad de decisión previa* o también *autotutela declarativa*-, para que produzca el acto administrativo, que, en caso de ser desfavorable, sea sometido a la justicia administrativa para su control.

Y el actor, que se cree cesionario, en el caso concreto, tuvo precisamente esta misma convicción, tanto así que en dos ocasiones le pidió al HIMAT que le pagara el dinero que estima de su patrimonio. Y la entidad le contestó, en ambos casos decidiéndole de fondo y negando el pago, actos que por su contenido y características tienen la naturaleza de administrativos, y se encuentran en el expediente –según se destacaron en el acápite de las pruebas del proceso (Fls. 25 a 30, Cdno. 2)-. Por esta razón, al actor le correspondía iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para desvirtuar su presunción de legalidad, pero no lo hizo.”

Posición reiterada en providencia de fecha 14 de julio de 2016<sup>3</sup>, de la siguiente manera:

“La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado sentó jurisprudencia acerca de la diferencia entre la cesión del contrato de obra y la cesión de los créditos derivados del contrato, con base en la cual concluyó que la acción procedente para el cesionario del crédito es la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que en tal evento el cesionario del crédito no se constituye en contratista ni en tercero con interés directo para impetrar la acción contractual. Como consecuencia, el cesionario de un crédito originado en el contrato estatal debe presentar la demanda dentro del término legalmente establecido para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (cuatro meses a partir del acto que negó el pago), so pena de la caducidad de la acción<sup>4</sup>.”

<sup>3</sup> Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera; Subsección A; Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico; Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016); Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01388-02(47309); Actor: JAIME Hernando Vega Lafaurie y otra; Demandado: Fondo de Educación y Seguridad Vial.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, sentencia de 25 de abril de 2012, radicación número: 25000-23-26-000-1994-09759-01(20817), actor: Sociedad Diamante Compañía de Financiamiento Comercial S.A., demandado: Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y adecuación de Tierras Himat (Hoy Inat en Liquidación), referencia: acción contractual.

En consecuencia, el medio de control procedente para reclamar el pago derivado de una cesión de crédito es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

**d) Caso concreto.**

Según el escrito de demanda, entre la Corporación Casa y el departamento del Meta se suscribió convenio No. 2010 de 2009 con el propósito de realizar el proyecto de vivienda denominado Pinares del Oriente, consistente en la construcción de alrededor de 617 viviendas de interés social.

Para la ejecución del convenio, la Corporación Casa suscribió contrato de compraventa con la señora Natividad Riveros Salcedo de 617 lotes ubicados dentro de la Urbanización "Pinares del Oriente" en el sector de Porfía, por valor de \$2.587.815.450.

El representante legal de la Corporación pidió a la señora Natividad Riveros Salcedo préstamo a interés por la suma de \$3.204.000.000 que serían cancelados con los recursos de FONVIVIENDA, gestionados por el departamento del Meta, para la construcción de la obra.

No obstante, el departamento del Meta no entregó el aval bancario, por lo que, la Corporación no contaba con la solvencia económica para pagar la suma debida a la demandante, razón por la cual, la actora inició el proceso ejecutivo civil y con posterioridad, resultó beneficiaria de la cesión del crédito que tenía la Corporación con el departamento del Meta, en virtud del convenio No. 2010 de 2009.

Por solicitud del departamento del Meta el municipio de Villavicencio intervino a "Corporación CASA", por encontrarla incurso en las causales 1, 4, 5 y 6 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968.

Finalmente, la parte actora solicitó al Departamento del Meta el 31 de mayo de 2016, el pago de los derechos de crédito, sin que obre respuesta sobre tal requerimiento en el expediente.

En el caso, como se advirtió en el acápite de Antecedentes, el objeto principal de la demanda es que las entidades demandadas le paguen a la demandante el valor acordado en la cesión de derechos de crédito derivados del Convenio 2010 de 2009, el cual aduce no fue cancelado por acciones y omisiones imputables al departamento del Meta y al municipio de Villavicencio.

En este orden, si bien la parte actora endilga acciones y omisiones a las entidades demandadas, el Despacho evidencia que existe una relación jurídica entre la señora Natividad, la Corporación Casa y el Departamento del Meta con base en la obligación contenida en el documento de cesión de crédito, debidamente aceptada por la entidad territorial, situación que conlleva a determinar que el medio de control de reparación directa no es el adecuado para tramitar el asunto, como quiera que la figura jurídica que se ejerció (cesión de créditos) genera derechos y obligaciones (de pago) entre las partes involucradas (departamento del Meta y la señora Natividad).

Por consiguiente, el Despacho acogiendo la tesis planteada por el Consejo de Estado en la que dispone que el medio de control procedente para reclamar el pago derivado de una cesión de crédito es la de nulidad y restablecimiento del derecho, inadmitirá la demanda para que la parte actora proceda adecuar los hechos y pretensiones, conforme las previsiones del artículo 138 del C.P.A.C.A. que dice:

“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

Además, se advierte a la parte actora que deberá presentar la demanda teniendo en cuenta las exigencias señaladas en el artículo 162 del C.P.A.C.A. y que deberá acreditar el agotamiento de los requisitos de procedibilidad de la reclamación previa y de la conciliación extrajudicial, previstos en el artículo 161 del C.P.A.C.A.

De igual modo, se pone de presente que junto con la demanda se deben acompañar la totalidad de los anexos obligatorios, conforme lo expuesto en el artículo 166 del C.P.A.C.A.

Lo anterior, en atención a que en el expediente obra solicitud de pago efectuada a la Gobernación del Meta con radicado No. 324259 de 31 de mayo de 2016<sup>5</sup>, pero no aparece respuesta a tal petición, razón por la cual se requiere a la parte

<sup>5</sup> Fol. 612-613, C2

demandante para que allegue la respuesta a la petición con la constancia de notificación o comunicación, así mismo, se ordenará a la Secretaría de este Tribunal que oficie al departamento del Meta para que en el término de 15 días contados a partir del día siguiente al recibo de la comunicación, allegue la respuesta con la constancia de notificación o comunicación, con la finalidad de determinar la fecha a partir de la cual inicia el cómputo del término de la caducidad del medio de control en este asunto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual lo que se discute principalmente es la legalidad de los actos administrativos proferidos por la administración frente al asunto en particular, en principio, en este caso, dicho juicio se haría únicamente respecto del pronunciamiento del departamento del Meta sobre la solicitud elevada por la demandante de pago de los derechos de crédito, razón por la cual, para el Despacho es necesario que la parte demandante desde ya justifique la legitimación en la causa por pasiva de la Nación- Rama Judicial y del municipio de Villavicencio, con el propósito de definir su vinculación al proceso.

En mérito de lo expuesto se,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda interpuesta por la señora Natividad Riveros Salcedo en contra de la Nación- Rama Judicial, departamento del Meta y el municipio de Villavicencio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** a la parte actora el término improrrogable de diez (10) días siguientes a la notificación de esta decisión para que subsane los defectos que adolece la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: REQUERIR** a la parte demandante para que allegue con el escrito de subsanación, la respuesta a la petición con radicado No. 324259 de 31 de mayo de 2016, con constancia de notificación o comunicación y que justifique la legitimación en la causa por pasiva de la Nación- Rama Judicial y del municipio de Villavicencio, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: OFICIAR** al Departamento del Meta para que en el término de 15 días contados a partir del día siguiente al recibo de la comunicación, para que en el término de 15 días contados a partir del día siguiente al recibo de la

comunicación, allegue la respuesta de la petición con radicado No. 324259 de 31 de mayo de 2016, presentada por la señora Natividad Riveros Salcedo, con la constancia de notificación o comunicación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y Cúmplase,



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada