

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, quince (15) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	SALGADO Y DISTRIBUCIONES
DEMANDADO:	E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO
RADICACIÓN:	50001-33-33-003-2017-00343-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra el auto proferido en audiencia inicial del 25 de septiembre de 2018¹, por medio del cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, declaró probada la excepción de caducidad en el presente asunto.

II. ANTECEDENTES

SALGADO Y DISTRIBUCIONES por intermedio de su apoderado, interpuso el medio de control de REPARACIÓN DIRECTA, con la pretensión principal que se declare administrativa y patrimonialmente responsable al Hospital de San Antonio E.S.E por los perjuicios causados por la omisión de la entidad al no entregarle al accionante los documentos solicitados que servirían para la conformación del título ejecutivo complejo en el proceso contencioso administrativo que se iniciaba por el incumplimiento en el pago de esas obligaciones.

III. DE LA PROVIDENCIA

En audiencia inicial el día veinticinco (25) de septiembre de 2018 una vez instalada la audiencia y saneado el proceso, procedió el Despacho a pronunciarse respecto de la excepción de caducidad planteada por la parte demandada en la cual argumenta que la parte demandante pretende equívocamente contabilizar el término a partir de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta del 21 de junio de 2016, que confirmó el auto que negó librar mandamiento del pago proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Villavicencio, desconociendo que no se trata de un daño antijurídico causado por el pronunciamiento judicial, y por tanto debería

¹ Folio 158, cuaderno de primera instancia.

contabilizarse a partir de la fecha de cumplimiento de los contratos, que caducaban aproximadamente en el año 2009 y 2010 de acuerdo a la fecha de cada contrato.

Seguido de esto el *a-quo* consideró que para decidir respecto de esta excepción primero se debía analizar el medio de control por el cual se está tramitando el presente asunto, ya que la pretensión principal de esta demanda está encaminada a que se declare responsable a la entidad estatal.

Pues bien, para el Juez de primer instancia era claro que dados los fundamentos fácticos y jurídicos, que se derivan de ésta demanda, lo procedente es que el presente asunto se tramitará a través del medio de control de Controversias Contractuales que se encuentra definido en el artículo 141 del CPACA, y no de Reparación Directa como se ha venido adelantando, como consecuencia y conforme al artículo 171 del C.P.A.C.A. ese despacho procedió a adecuar la demanda por el medio de control de controversias contractuales.

Conforme a esta apreciación procedió a analizar la caducidad respecto del medio de control antes mencionado, llegando a la conclusión, que la Reparación Directa se encuentra caducada, ya que las pretensiones de esta se basan en la presunta omisión en la entrega de los documentos, situación que se presentó desde el año de 2012, pues como se evidencia, el apoderado de la parte demandante solicitó los documentos el 13 de agosto de 2012², y frente a la supuesta omisión en dar respuesta de forma completa, han transcurrido alrededor de 5 años hasta el 17 de septiembre de 2017, fecha de la solicitud de conciliación extrajudicial.

El *a-quo* hace la claridad de que el apoderado de la parte demandante, no puede pretender que se compute el fenómeno de la caducidad del medio de control, desde el momento en que el Tribunal Administrativo del Meta confirmó la decisión de negar el mandamiento de pago, toda vez que como se lee de la demanda, no se está acusando un erróneo funcionamiento de la administración de justicia, aunado a que la causación del daño, se insiste proviene del incumplimiento contractual que se presentó hace alrededor de 8 años, y por ende se presenta el fenómeno jurídico de la caducidad.

De la misma manera analiza la caducidad respecto del medio de control de Controversias Contractuales para lo cual examina el numeral 2, del artículo 164 C.P.A.C.A que precisa que la controversia contractual debe proponerse dentro de los 2 años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento, para contratos de ejecución instantánea como en el presente caso, ese término se computa desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato, finalmente luego de este análisis llega a la conclusión que también se encuentra caducado este medio de control, pues el contrato más reciente estuvo vigente hasta el 15 de abril de 2009, y de esta fecha a la presentación de la conciliación extrajudicial que se presentó el 17 de septiembre de 2017, transcurrieron alrededor de 8 años, es decir que en el año 2011 debió haberse presentado la demanda.

² Folio 71, cuaderno de primera instancia.

Por todo lo anterior el *a-quo* procedió a declarar probada la excepción de caducidad y en consecuencia dar por terminado el proceso.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la referida decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación³, en el cual argumentó que cuando recibió la documentación para iniciar el proceso ejecutivo se encontraban casi todos los documentos del contrato de suministro de medicamentos con las respectivas constancias de cumplimiento y que para esas fechas se aproximaba la fecha de caducidad de la acción ejecutiva, ya que eran contratos que debían cobrarse mediante dicha acción, pero hacían falta los documentos correspondientes al registro presupuestal y aprobación de garantías; por esta razón le solicitó en varias oportunidades a la entidad demandada que suministraran dichos documentos que se encontraban en su poder, ante la respuesta negativa a dicha solicitud, se decidió presentar la demanda ejecutiva correspondiéndole al Juzgado Segundo Administrativo del Meta, de esta manera cuando se dio trámite a la demanda y se comprobó que no cumplía con todos los requisitos para conformar el título complejo, negó el mandamiento de pago.

La anterior decisión se apeló y posterior a esto el Tribunal Administrativo del Meta confirmó la decisión que había proferido el juzgado en primera instancia, es decir no se libró mandamiento de pago porque hacían falta los documentos solicitados a la entidad demandada para poder conformar el título ejecutivo.

Como consecuencia de lo anterior, argumenta el apelante que observó una falla del servicio por parte de la entidad demandada que se configuró al no entregar la documentación requerida, como también por parte de la administración de justicia que no colaboró con el recaudo de la documentación razones por las cuales decidió interponer la demanda de Reparación Directa, pues el medio de control de Controversia Contractual no se ajustaba al caso.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que se trata de un auto proferido en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, y lo dispuesto en el artículo 243 del C.P.A.C.A, el cual contempla el auto que ponga fin al proceso como de aquellos frente a los que es procedente la apelación, corresponde a esta corporación su conocimiento como superior funcional.

2. Problema jurídico

Teniendo en cuenta la decisión objeto del recurso, corresponde a la sala analizar:

³ Folio 111, cuádrero de primera instancia.

Cuál es medio de control - *Reparación Directa o Controversias Contractuales* - mediante el qué se debe tramitar la demanda presentada por SALGADO Y DISTRIBUCIONES contra E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO, conforme a los hechos imputados.

Una vez determinado el medio de control precedente se deberá establecer, si operó el término de caducidad para la presentación de la demanda por el medio de control que corresponda.

3.- Caso concreto

3.1 Del medio de control.

Cuando el daño causado proviene de un hecho, acción u omisión de entidades públicas o particulares en ejercicio de funciones públicas, así como por la ocupación temporal o permanente de un bien inmueble por trabajos públicos o cualquier otra causa, corresponde ejercer al afectado el medio de control de Reparación Directa, que tiene por objeto indemnizar los perjuicios causados, entre otros eventos, por la acción o la omisión de las autoridades públicas, por su parte, el término para interponer la demanda, por regla general, es 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.

Con respecto a la procedencia de este medio de control el C.P.A.C.A en su artículo 140, señalo:

"Artículo 140 REPARACION 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, 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.

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."

De esta forma, cuando el daño causado proviene de un hecho, acción u omisión de entidades públicas o particulares en ejercicio de funciones públicas corresponde ejercer al afectado el medio de control de Reparación Directa.

Al respecto el Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

*"Las causas que pueden motivar el ejercicio de la acción de reparación directa son variadas: 1) un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa 2) la condena o la conciliación por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso y/o 3) las conductas materiales provenientes de los particulares que le causan daños a la Administración."*⁴

Ahora, en lo que respecta al medio de control de Controversias Contractuales, se tiene que este procede en el marco de una relación contractual del Estado y opera en aquellos eventos en los que se pretenda la declaratoria de nulidad de un contrato, su revisión o la declaratoria de incumplimiento, entre otros eventos, tiene como propósito indemnizar los perjuicios que hayan podido producirse con ocasión de un contrato estatal, respecto a la caducidad de este medio de control existen varios supuestos de hecho para su contabilización dependiendo si estos requerían o no de liquidación. Para los contratos que requieren liquidación existen las siguientes hipótesis para la contabilización del término de caducidad: i) la primera hipótesis indica que si la liquidación del contrato fue efectuada de manera bilateral el término para formular la demanda se cuenta desde el día siguiente al de la firma del acta; ii) la segunda hipótesis tiene que ver con los casos en los que la liquidación del contrato ha sido efectuada unilateralmente por la administración, caso en el cual el término de caducidad se debe contabilizar desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe y iii) la tercera hipótesis se aplica a los casos en los que no se realizó la liquidación del contrato, evento en el cual la caducidad se cuenta una vez vencido el término de 2 meses para liquidar el contrato unilateralmente.

Con respecto a la procedencia de este medio de control el C.P.A.C.A en el artículo 141 hace referencia a lo siguiente:

"ARTÍCULO 141. CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137.

⁴ Radicación número: 25000-23-26-000-2004-01899-01(29511) - Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez - Sección Tercera

y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes."

Si bien es cierto que los medios de control previamente analizados -Controversias Contractuales, Reparación Directa - tienen un aspecto en común, esto es, que tienen un propósito reparatorio, para su procedencia el origen del daño resulta determinante y, por tal razón, sus requisitos formales, la técnica de formulación de las pretensiones, los argumentos de inconformidad y los términos de caducidad son diferentes en cada uno de ellos.

Para resolver el asunto, es necesario establecer cuál es el hecho imputable que alega la parte actora, para determinar así mismo, cuál es el medio de control adecuado, por lo que debemos empezar por analizar el *petitum* de la demanda, en la cual se pretende que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la E.S.E Hospital San Antonio de Mitú por los perjuicios causados y se le reconozca y pague le valor de la indemnización para reparar el daño antijurídico causado por la omisión de la entidad al no entregar los documentos solicitados, que concluyó en que no se librara el mandamiento de pago.

Como podemos analizar la pretensión de la demanda se basa en un daño antijurídico causado por la omisión de la entidad al no suministrar los documentos requeridos en varias ocasiones, que en sentir del demandante dio lugar a que no se pudiera constituir el título complejo pertinente para poder lograr que se librara mandamiento de pago mediante la acción ejecutiva que adelantó la parte actora contra E.S.E Hospital de San Antonio de Mitú.

En síntesis, para la sala el hecho imputado por el actor se centra en la omisión de la entrega de los documentos por parte de la entidad demandada, que con posterioridad fueron requeridos por el Juzgado Administrativo para librar el mandamiento de pago, por lo que la no entrega de estos documentos condujo a la negativa de obtener el mandamiento de pago correspondiente y en consecuencia el daño reclamado se centra en la imposibilidad de haber obtenido el pago por el mecanismo de la vía ejecutiva, sin que en principio, sea dable al juez variar la causa *petendi* cuando la misma aparece clara y razonable a efectos de reclamar un daño.

Es por esto que esta Sala considera que frente al problema jurídico de cuál es el medio idóneo para tramitar el presente caso, este sería el de Reparación Directa puesto que el daño causado proviene de una omisión de la entidad, y su pretensión es la declaración de este daño para su indemnización y no sobre la relación contractual de la parte demandante con la entidad; es por esto que se concluye que fue acertada la decisión de la parte accionante al interponer la presenta acción - *Reparación Directa* -.

3.2 De la caducidad de la acción

Ahora bien lo que respecta a la caducidad de la acción del medio de control de Reparación Directa, en el literal i. numeral 2, del artículo 164 del C.P.A.C.A., señala que:

"ARTICULO 164:

(...)

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." (Subrayado fuera de texto)"

Es decir que debemos determinar cuando se causó el daño, o cuando el demandante tuvo conocimiento de este, para así contabilizar el término de caducidad.

Conforme al anterior planteamiento fáctico, se procederá a realizar el análisis de los elementos de la responsabilidad; en cuanto al daño, el Consejo de Estado lo definió como: "(...) la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal [carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural], a la esfera de actividad de una persona jurídica [carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades], o a la esfera patrimonial [bienes e intereses] (...)"⁵, por lo que, se entiende por daño a cualquier afectación de un derecho, libertad, bien o interés de un sujeto determinado.

En ese mismo sentido, el doctor Juan Carlos Henao en su artículo "Las Formas de Reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado"⁶, indicó:

"Definición de daño. En la tesis doctoral que sustenté en la Universidad de París 2 Panthéon - Assas definí "daño" de la siguiente manera: "daño es toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil - imputación y fundamento del deber de reparar - se encuentran reunidos"

(...)

El punto es de importancia, porque permite corroborar que "toda lesión a un interés lícito es un daño reparable y [que] el conjunto de daños reparables se somete al mismo régimen"⁷ (...)"

En ese orden de ideas, tanto la jurisprudencia como la doctrina se han referido al concepto de daño, entendiéndose por éste no solo el reconocimiento de un derecho

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del veinte (20) febrero de dos mil diecisiete (2017), para el proceso de radicación número: 63001-23-31-000-2000-00021-01(33858)

⁶ XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Pgs. 32-117 *ibidem*.

⁷ B. Girard, *Responsabilité civile extracontractuelle et droits fondamentaux*, París, LGD], BDP, t. 562, 2015, P. 173.

consolidado, sino que también lo comprende tanto las expectativas que pueda tener frente a un derecho o un interés comprobado en cabeza del accionante, sin embargo, este debe ser antijurídico, frente al cual el Consejo de Estado señaló: *"la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es "irrazonable, sin depender "de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.""*⁸

Por lo anteriormente expuesto, la Sala considera que a la parte actora se le materializó el daño imputado cuando el Tribunal Administrativo del Meta confirmó la providencia de primera instancia que negó el mandamiento de pago del título ejecutivo, tal y como se advierte en las pretensiones de la demanda, pues, se reitera, el daño reclamado es la negativa de obtener pago por la vía ejecutiva como consecuencia de la no entrega de la documentación requerida por la entidad demandada.

En virtud de lo anterior, el término de caducidad para presentar la demanda empezaba a contarse desde el día siguiente a la notificación de esta providencia, es decir, el 30 de junio de 2016⁹, suspendiéndose del 1 al 25 de septiembre de 2017, debido a la solicitud y realización de la conciliación extrajudicial¹⁰.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la demanda se presentó el día 09 de octubre de 2017¹¹, una vez hecho el respectivo estudio de caducidad, se encuentra que transcurrió un año, dos meses y quince días desde la ocurrencia de hecho hasta la presentación de la demanda, con lo que resulta claro que no operó el fenómeno de la caducidad.

Con base a lo anterior se puede concluir que la demanda de Reparación Directa fue presentada dentro del término legal establecido, y por consiguiente se deberá revocar el auto impugnado.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META, sin más consideraciones:

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la providencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 25 de septiembre de 2018, mediante la cual rechazó la demanda de Reparación Directa contra E.S.E HOSPITAL SAN ANTONIO, por declarar probada la excepción de caducidad.

SEGUNDO: Por secretaría devuélvase el expediente al Juzgado Administrativo de origen para lo pertinente.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018), para el proceso de radicación 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523)B.

⁹ Folios 105-108, cuaderno de primera instancia.

¹⁰ Folio 109-110. *Ibidem*.

¹¹ Folio 112, *ibidem*.

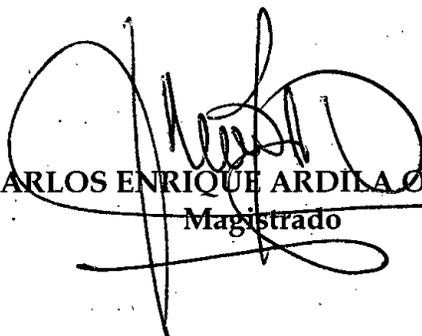
Esta providencia fue discutida y aprobada en sala de decisión el día 15 de mayo de dos mil diecinueve (2019), según consta en el acta N° 45 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado
(Ausente con permiso)



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado