



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, catorce (14) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN:	50001 33 33 002 2019 00123 01
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN AYUDA AL DEPORTE - FAD
DEMANDADO:	INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTE Y RECREACIÓN DEL META - IDERMETA

Revisado el proceso de la referencia, procede la Sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO proferido el 17 de junio de 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante el cual rechazó de plano la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de reparación directa (*Actio de in rem verso*), y a través de apoderado judicial, la FUNDACIÓN AYUDA AL DEPORTE – FAD, demandó al INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTE Y RECREACIÓN DEL META – IDERMETA, solicitando la declaración de la "operancia" del contrato No. 312 de 2012, suscrito entre las partes cuyo objeto es "*convenio de apoyo y de cooperación para aunar esfuerzos y garantizar la participación de la delegación del departamento del Meta en los XIX juegos deportivos nacionales 2012 "CARLOS LLERAS RESTREPO" a llevarse a cabo entre el 03 al 17 de noviembre de 2012, y en los III JUEGOS DEPORTIVOS PARANACIONALES 2012 del 22 de noviembre al 02 de diciembre del año en curso*".

Igualmente, solicitó que se declare que la demandada no liquidó ni pagó el saldo que le correspondía por concepto del convenio referenciado; a su vez, solicitó que se declare que el IDERMETA se enriqueció sin justa causa y que de forma correlativa la parte demandante se empobreció.

Como consecuencia de las declaraciones, solicitó que se condene a IDERMETA a pagar a favor de la demandante el valor impugnado sin justa causa y los perjuicios materiales ocasionados con el no pago de lo adeudado.

Mediante auto del 17 de junio de 2019,¹ el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio resolvió inadmitir la demanda toda vez que advirtió que en el *sub lite* operó el fenómeno de la caducidad.

Afirmó el fallador de instancia, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, que las pretensiones relacionadas con la *actio de in rem verso* - enriquecimiento sin justa causa- deben tramitarse a través del medio de control de reparación directa, de modo que conforme lo señala el literal i), numeral 2 del artículo 164 del CPACA, el término de caducidad es de dos años y a su juicio, en el *sub examine*, debía computarse desde la liquidación unilateral del contrato No. 312 de 2012, esto es, el 4 de junio de 2015.

Así, el demandante tenía hasta el 04 de junio de 2015 para impetrar la acción, sin embargo, la misma fue presentada el 27 de marzo de 2019, es decir, fuera del término otorgado para el efecto, de modo que, con fundamento en el numeral 1º del artículo 169 del CPACA, decidió rechazar de plano la demanda.

Frente a esta decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación² aclarando que la acción de enriquecimiento sin justa causa solo podía invocarse después de que el mandamiento ejecutivo fuera denegado y la acción ejecutiva caducado. Así, argumentó que en el presente caso la exigibilidad del contrato suscrito entre las partes se dio a partir del 04 de abril de 2013, en consecuencia, la acción ejecutiva "caducó o prescribió" el 04 de abril de 2018, tiempo a partir del cual deben computarse los dos años para presentar la *Actio de in rem verso*. Por lo tanto, concluyó que la presente acción caduca el 20 de abril de 2020.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243 del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, quien rechazó la demanda por caducidad.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico que debe abordar la sala en este asunto, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a establecer si en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de reparación directa (*actio in rem verso*).

¹ Fol. 58 C de primera Instancia.

² Folio 62 C. de primera Instancia

No obstante, previo a ello, considera la Sala que resulta necesario analizar si la acción impetrada por el actor era la procedente para resolver la controversia planteada, o si por el contrario, debe adecuarse la demanda al medio de control de *controversias contractuales* por cuanto se advierte la existencia de un convenio suscrito entre las partes.

III. Tesis:

Considera la sala que la providencia apelada debe ser confirmada, pero por las razones que se expondrán en esta providencia, pues si bien el medio de control es el de *controversias contractuales* y no el de *reparación directa*, el estudio realizado conlleva a concluir que el término de caducidad de las pretensiones invocadas en la demanda había fenecido para el momento en que fue presentada.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

Si bien el *a quo* en el auto objeto de apelación no realizó pronunciamiento alguno relativo a la indebida escogencia del medio de control, lo cierto es que para proferir una decisión con respecto a la caducidad es indispensable determinar si el medio de control incoado es el mecanismo procesal válido para hacer valer las pretensiones alegadas; máxime si se tiene en consideración que conforme lo indicó el Consejo de Estado en sentencia del 18 de mayo de 2017 "*es deber del juez, en el marco de su autonomía funcional y siendo garante del acceso efectivo a la administración de justicia, interpretar de manera integral, y como un todo, el escrito de demanda³ extrayendo el verdadero sentido y alcance de la protección judicial deprecada por quien acude a la jurisdicción.*"

Es necesario precisar que el uso de un determinado medio de control para impugnar alguna actuación del Estado considerada lesiva de derechos de las personas naturales y/o jurídicas, lo establece la fuente del daño que se pide reparar, o dicho de otra manera, la naturaleza del hecho dañino, fijará el uso del correspondiente medio de control.

Así, el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 prevé que el medio de control de reparación directa sólo será procedente en los casos en que el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble o, incluso, por un acto administrativo legal, pues la alta corporación ha señalado que también "*la acción de reparación directa es la vía adecuada para reclamar indemnización de perjuicios derivados de la ruptura del principio de la igualdad frente a las cargas públicas, producto de actos administrativos respecto de los cuales no se cuestiona su legalidad*"⁴.

³ Véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias de 19 de agosto de 2011 (20144) y 13 de febrero de 2013 (24612).

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, subsección C. Sentencia de Exp.: (57378). CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵ Ídem

Ahora bien, frente a la teoría del enriquecimiento sin causa y su correlativa *actio in rem verso*, el Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, rad. 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24.897), C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, concluyó "que la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique."

En el mismo fallo, el Alto Tribunal fue enfático en señalar que por regla general la teoría del enriquecimiento sin causa y por ende su correlativa *actio de in rem verso*, **"...no pueden ser convocados 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..."**⁶, y resulta que en aquellos casos lo primero que se advierte es el desconocimiento de las normas contractuales según las cuales los contratos estatales están revestidos de una solemnidad y es que deben constar por escrito, salvo en los eventos de urgencia manifiesta en los que el contrato se torna consensual (arts. 39 y 41 de la Ley 80 de 1993), lo que supone además haber cumplido con los procedimientos previos propios de la contratación estatal, sin que sea admisible invocar la buena fe porque ésta en tratándose de todo el *iter* contractual (antes, durante y después del contrato), es la buena fe objetiva⁷, entendida como aquella que se evidencia cuando el comportamiento se ajustó de manera real y efectiva al ordenamiento jurídico y a los postulados de la lealtad y la corrección, por contraposición a la buena fe subjetiva que no es la que se exige irradie la actividad contractual y que sólo se refiere a la creencia o estado de convencimiento de estar actuando conforme a derecho.

De allí, resulta que el primer presupuesto de procedencia de la *actio de in rem verso* a través del medio de control de reparación directa, es la inexistencia de un contrato estatal cuyo requisito esencial es que conste por escrito.

Por su parte, el artículo 141 del CPACA contempla el medio de control de *controversias contractuales*, como aquel que permite ventilar múltiples pretensiones, como son la declaración de la existencia o nulidad del contrato, su revisión, su

⁶ Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Sección Tercera, sentencia del 19 de noviembre de 2012, Rad. 73001-23-31-000-2000-03075-01 (24.897), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Actor: MANUEL RICARDO PÉREZ POSADA. Demandado: MUNICIPIO DE MELGAR.

⁷ Afirmación que se desprende de las previsiones de los artículos 871 del Código de Comercio, y 1603 del Código Civil, en las que se prevé que los contratos se debe celebrar y ejecutar de buena fe, y como consecuencia de ello obligan a lo pactado en ellos y "a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural", aunado a que la misma ley es la que señala que un error en materia de derecho "constituye una presunción de mala fe que, no admite prueba en contrario" (art. 768 del Código Civil).

incumplimiento, la nulidad de los actos administrativos contractuales, **su liquidación judicial**, indemnización de perjuicios y cualquier otra pretensión que pudiere surgir de la actividad contractual y afectare a una de las partes del contrato estatal, pues las pretensiones anteriores debe ser calificadas como enunciativas, por disposición del mismo artículo, que expresamente agrega la frase "y que se hagan otras declaraciones y condenas".

Ahora bien, en el *sub lite*, a través del medio de control de *reparación directa* con pretensión de *actio de in rem verso*, la Fundación Ayuda al Deporte - FAD demandó al Instituto Departamental de Deporte y Recreación del Meta - IDERMETA por el enriquecimiento sin justa causa producto de la no liquidación y no pago de las obligaciones contraídas en el contrato No. 312 de 2012; así, lo perseguido por el actor es el reconocimiento y pago de las sumas adeudadas y los perjuicios generados en atención al referido incumplimiento, en el marco de un contrato estatal suscrito por ambas partes.

El demandante pretende obtener el pago de lo reseñado a través del medio de control de reparación directa, pues a su juicio, una vez caducada la acción ejecutiva la obligación originaria se extingue y en consecuencia el acreedor tiene la posibilidad de impetrar la *actio de in rem verso* contra quien se haya enriquecido sin justa causa.

Para la Sala tal argumento carece de fundamento, pues como se expuso en precedencia la *actio de in rem verso* procede de forma excepcional cuando se pretende el pago de la prestación de un servicio que se ejecutó en favor de la administración **sin que para el efecto hubiera mediado contrato alguno** y siempre que se presente alguna de las tres excepciones señaladas en la citada sentencia de unificación del Alto Tribunal del 12 de noviembre de 2012.

Así, en el *sub examine* no se configura el primer requisito para que proceda la *actio de in rem verso* a través de la reparación directa, de hecho, se advierte que el objeto de las pretensiones se deriva de la existencia de una fuente de obligación emanada de un contrato estatal suscrito entre las partes, de modo que, no cabe duda que lo pretendido debió demandarse mediante controversia contractual, ante la evidente ausencia de liquidación del contrato.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la demanda impetrada por el apelante fue rechazada de plano bajo el argumento de que operó la caducidad de la acción, en este punto resulta necesario analizar si efectivamente se configuró dicho fenómeno, pero, respecto del medio de control que corresponde a la situación planteada, que es el de controversias contractuales y no de la reparación directa como lo estudió en su momento el fallador de instancia.

Sobre la caducidad en el medio de control de controversias contractuales.

La caducidad es un presupuesto procesal de la acción, que constituye una sanción al ejercicio del derecho de acción por fuera de los plazos perentorios establecidos por el legislador. Esta sanción encuentra su fundamento en la necesidad de dar estabilidad a las situaciones jurídicas de los particulares y evitar que las relaciones entre estos y el Estado queden en incertidumbre de forma indefinida. Por fuera de estos plazos, por disposición del legislador, se enerva la posibilidad de estudio y reconocimiento de las reclamaciones presentadas por los particulares.

Al respecto, el Consejo de Estado resaltó lo siguiente⁸:

"La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La misma es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de declaración de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia."

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales."

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 141, consagró el medio de control de controversias contractuales, indicando que por éste se puede perseguir, entre otros

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección c- Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Bogotá, 4 de marzo de 2019, radicado: 11001-03-15-000-2018-04067-01

reconocimientos y condenas, la declaratoria de nulidad del contrato o de otros actos administrativos contractuales. A partir de que se celebra el contrato a esta etapa se le llama contractual, por ende cualquier controversia que se suscite en esta fase se podrá demandar a través del medio de control de controversias contractuales. Además, que cuando se pretenda impugnar la legalidad de los actos proferidos antes de la celebración del contrato, estos pueden demandarse a través de los medios de control de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese sentido el Consejo de Estado ha dicho lo siguiente⁹:

"Las normas de caducidad se fundan 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.

Siendo así y conforme al artículo 164 del C.P.A.C.A., cuando se invoca la nulidad de los actos administrativos proferidos en el marco de un contrato que requiere liquidación, es menester tener en cuenta si esta se logró de mutuo acuerdo o si la administración procedió unilateralmente.

Se dispone sobre la caducidad:

"(...)

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;

iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;

iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO Bogotá, 31 de agosto de 2015 Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00428-01(54656)

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga". (Negrilla fuera de texto)

Para el caso que nos ocupa, se tiene que el convenio No. 312 de 2012 suscrito entre las partes señala en la Cláusula décimo séptima lo siguiente: "LIQUIDIACION DEL CONVENIO- La liquidación del presente CONVENIO procederá en los casos y mediante el procedimiento previsto en el Decreto 777 y 1403 de 1992". (Fl. 34 Cuaderno de primera instancia)

Ahora bien, el demandante solicita dentro de las pretensiones de la demanda que se declare que IDERMETA no liquidó el mencionado convenio, igualmente, se observa que a folios 40 al 42 del expediente de primera instancia reposa un oficio remitido por la parte actora al apoderado judicial de la demandada mediante el cual afirma que a la fecha (octubre de 2014) no se había suscrito el acta de liquidación del convenio en cuestión.

Por lo tanto, es dable concluir que en el *sub lite* el cómputo de la caducidad de la acción debe efectuarse conforme lo reseñado en el ordinal v), literal j), numeral 2 del artículo 164 del CPACA, toda vez que se trata de un contrato que a pesar de requerir de liquidación, esta no logró efectuarse de mutuo acuerdo ni existe prueba que permita afirmar que la administración lo liquidó de forma unilateral.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la ejecución del convenio iba hasta el 03 de diciembre de 2012, se tiene que el término de los dos años de caducidad deben computarse desde el 04 junio de 2013, lo que implica que el actor tenía como plazo máximo para presentar la demanda objeto de estudio hasta el 04 de junio de 2015.

Ahora bien, conforme al acta de reparto obrante a folio 56 del expediente de primera instancia, se advierte que la demanda fue presentada el 27 de marzo de 2019, es decir, fuera del término legal.

Por otro lado, contrario a lo argumentado por el apelante, el haber promovido la demanda ejecutiva no tiene la virtualidad de suspender la caducidad para impetrar la acción ordinaria, pues, recuérdese que solamente la conciliación pre-judicial tiene tal alcance, así como tampoco existe previsión legal alguna que permita interrumpir el fenómeno de caducidad por la circunstancia que invoca el apelante.

De tal manera que, haber acudido a la acción ejecutiva sin contar con la liquidación del contrato, omisión para cual precisamente se consagró el medio de control de controversia contractual, habiendo sido infructuosa la vía procesal escogida

inicialmente, es un asunto que no puede servir de excusa para modificar el cómputo de la caducidad del medio idóneo para someter al análisis del juez el asunto que afectó al demandante, pues recuérdese que nadie puede alegar a su favor su propia culpa.

Así las cosas, la Sala confirmará el auto impugnado, toda vez que el estudio realizado conlleva a concluir que el término de caducidad de las pretensiones invocadas en la demanda había fenecido para el momento en que fue presentada, no obstante, será por las razones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

- PRIMERO:** CONFIRMAR el auto del 17 de junio de 2019 por el cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio rechazó de plano la demanda promovida por la Fundación Ayuda al Deporte - FAD, por las razones expuestas en este proveído.
- SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el catorce (14) de noviembre de 2019, según Acta No. 75.



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ