



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Cartagena de Indias D.T. y C., veintidós (22) de agosto de dos mil catorce (2014)

Magistrada Ponente : MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

Acción : Reparación directa
Radicación : 13001-23-31-002-2004-01232-00
Demandante : Ana Celina Martínez de Montalván
Demandado : Municipio de Arjona

Tema: Indebida escogencia de la acción – ineptitud sustantiva de la demanda.

La Sala de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar con base en las facultades que le vienen conferidas por los Acuerdos PSSA 8347 de Julio 29 de 2011, PSSA12-9201 de febrero 1º de 2012 y PSAA12-9524 de 21 de junio de 2012, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; procede a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso promovido por la señora Ana Celina Martínez de Montalván contra el Municipio de Arjona (Bolívar), en ejercicio de la acción de reparación directa; con fundamento en lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

Solicita la parte demandante que mediante sentencia, se declare al Municipio de Arjona (Bolívar), extracontractualmente responsable de los perjuicios causados a la actora, por desviación de poder, por omisión de normas procedimentales, por violación de leyes y de la Constitución Política; las cuales aparentemente se materializaron en la indebida y antijurídica adjudicación contenida en la Resolución No. 050 del 14 de marzo de 2003.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene al municipio demandado a pagar a favor de la demandante lo siguiente:

- La suma de \$184.050.000,00 moneda corriente, a título de perjuicios materiales.
- Mil gramos oro, a título de compensación del daño moral ocasionado a la demandante.

Adicionalmente, se pretende que no habrá lugar a alegar por parte de la demandada, error excusable al negar la revocatoria directa, y al no resolver el recurso de reposición interpuesto para acreditar la desviación de poder, negligencia e imprudencia materializada en el acto administrativo que otorgó la antijurídica adjudicación.

1.2. HECHOS

Se narra en el libelo, que la demandante heredó por la muerte de su padre, señor FELIPE SANTIAGO MARTÍNEZ TOVAR, derecho de dominio y de posesión de los siguientes bienes inmuebles: 1) En el predio rural denominado "Lomba", heredó 1.223.36 acciones de las 80.000 en que se dividió el predio; 2) Dos huertas, las cuales constituyen 20.000 acciones; 3) Una casa y un solar con Referencia Catastral No. 01-1-063-030 contiguo a la Calle Juncal de Arjona (Bolívar), las cuales constituyen 2.383.30 acciones de las 26.000 en las que se dividió el predio.

Que ante la Alcaldía de Arjona (Bolívar), la señora MADALYS MARGARITA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, por conducto de apoderado, solicitó la adjudicación en venta del predio aduciendo que era baldío, el cual se integraba por dos lotes de terreno reseñados de forma ilegal.

Se afirma, que mediante Resolución No. 050 de 14 de marzo de 2003, se adjudica en venta a la señora MADALYS MARGARITA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, el predio de Referencia Catastral No. 01-01-0063-0030-000, y que dicha referencia no corresponde a ningún inmueble ubicado en la calle Fundación (hoy calle Jardín), sin indicar además nomenclatura del mismo.

Señala además, que la Referencia Catastral No. 01-01-0063-0030-000, corresponde al inmueble o casa y solar ubicado en la calle Juncal en la cabecera del Municipio de Arjona (Bolívar), que al igual que otros, es objeto material de la Escritura Pública No. 80 de 24 de noviembre de 1955 de la Notaría de Arjona, registrada el día 25 de noviembre de 1955 bajo el No. 1.432 en la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, y que le correspondió a la señora JOSEFA MARTÍNEZ DE RODRÍGUEZ y a ANA CELINA MARTÍNEZ PEÑARREDONDA (demandante) en cuantías de 23.616.66 y 2.383.30 acciones respectivamente, sucesorio de su causante FELIPE SANTIAGO RODRÍGUEZ TOVAR.

Que los dos lotes de terreno o dos huertas objeto de adjudicación nunca han sido baldíos, ya que en éstos, el señor FELIPE SANTIAGO RODRÍGUEZ TOVAR desde el año 1940 hasta el 14 de octubre de 1982 (fecha de su fallecimiento), edificó casas para habitación, y que nunca habitó en ellos la adjudicataria.

2. LA DEFENSA

La entidad demandada contestó la demanda de forma oportuna¹, se opuso a las pretensiones de la misma, y alegó la inexistencia de una falla por parte de la entidad.

II. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de fecha 15 de octubre de 2004 se admitió la demanda de la referencia (fl. 71).

Por auto de fecha 28 de julio de 2009, este Tribunal ordena la apertura del debate probatorio (fl. 145-146).

El 27 de noviembre de 2013 se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su concepto (fl. 299).

¹ Ver folios 79-87.

Al respecto, únicamente la parte actora² presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos de la demanda.

Finalmente, el Ministerio Público desiste de emitir concepto de manera expresa³.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia.

Este Tribunal es competente para definir en primera instancia este asunto por tratarse de una demanda en ejercicio de la acción de reparación directa cuya cuantía al momento de su presentación, ascendía a los quinientos (500) salarios mínimos que señala el numeral 6º del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo.⁴

2. Caducidad.

La acción de la referencia fue impetrada en tiempo, esto es en fecha 9 de septiembre de 2004 (fl.13); fecha que se encontraba dentro del término de caducidad de dos (2) contados desde el día siguiente a la ocurrencia de los hechos indicados en la demanda, es decir 14 de marzo de 2003.

3. Problema jurídico.

Tal y como se dejó indicado en los antecedentes de esta sentencia, la parte demandante interpuso acción de reparación directa con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada por los perjuicios ocasionados con *“la indebida y antijurídica Adjudicación que está contenida en la RESOLUCION N° 050 de (Marzo 14 de 2003).”*

² Ver folios 213-226.

³ Ver reverso folio 212.

⁴ La cuantía fue estimada en \$184.050.000; y para la fecha de la presentación de la demanda, esto es, 9 de septiembre de 2003 (f. 13), el salario mínimo ascendía a \$358.000.00

Adujo la parte actora en el libelo, que dicha actuación administrativa resultó ilegal y arbitraria, es decir contraria a la Carta Política y a las leyes; por lo que conduce a la Sala a considerar, que encontrándose en discusión la legalidad de un acto administrativo en el presente asunto, se deberá verificar si la acción interpuesta fue la indicada.

4. Análisis del caso.

De la lectura de los hechos y pretensiones de la demanda se infiere, sin duda alguna, que el origen de la presente contienda se ubica en la actuación administrativa que culminó con la adjudicación en venta realizada por el municipio demandado mediante **Resolución No. 050 del 14 de marzo de 2003**⁵.

En efecto, aunque la parte demandante definió que la acción procedente era la de reparación directa, al observarse los argumentos planteados en el libelo introductorio, así como también los elementos arrimados al proceso, se concluye que la parte actora se encaminó a cuestionar la legalidad del acto administrativo que dispuso adjudicar un lote de terreno baldío de propiedad del Municipio de Arjona, reclamaciones propias de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; ya que resulta imprescindible la realización de un juicio de legalidad sobre la expedición del referido acto para examinar la procedencia de la eventual reparación de los perjuicios que se afirma en la demanda le fueron irrogados.

Ahora bien, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, prevé el ejercicio válido de esta acción indemnizatoria cuando una persona demanda directamente la reparación de un daño que tenga como fuente la ocurrencia de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Por su parte, el artículo 85 de *ibídem*, dispone que “...*toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad de un acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño...*”⁶. Lo anterior, implica

⁵ Folio 208-210.

⁶ Destacado fuera del texto.

que ante la existencia de un acto administrativo de carácter particular y concreto, adoptado dentro de un procedimiento administrativo como consecuencia de una petición para obtener un pronunciamiento de la administración, la acción idónea resulta ser la de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo transcrito en precedencia.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el criterio útil en la determinación de la acción procedente para reparar daños generados por la Administración es el origen de los mismos, de manera, que si la causa del perjuicio es un acto administrativo que se considera ilegal, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; por lo que si el daño es generado por la aplicación de un acto administrativo ilegal, para que la reparación sea posible será necesario dejarlo sin efectos, dada la presunción de legalidad de estos. Entonces, al no incoarse esta acción, significa que su legalidad está incólume, por tanto, esa situación impide deducir un daño originado de una ilegalidad alegada.⁷

De acuerdo con lo anterior, el acto administrativo contenido en la **Resolución No. 050 del 14 de marzo de 2003**, expresa la legalidad y la verdad de la Administración al adoptar su decisión de adjudicar un bien el cual se aduce en el contenido de dicha decisión que es de carácter baldío, y por ello, de propiedad del municipio. En ese sentido, para que desapareciera del ordenamiento jurídico ha debido la parte actora demandar su nulidad dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su notificación, so pena de seguir sometida a sus efectos jurídicos.

También hay que destacar, que la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸ también ha considerado como probable que en la materialización de un acto administrativo se infieran perjuicios, los cuales habrán de distinguirse de manera clara a efectos de identificar la acción procedente para solicitar el restablecimiento del derecho en el caso concreto. En efecto, el daño se puede relacionar de forma directa o indirecta con un acto administrativo, pero es posible que devenga de sus efectos

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2001. Radicación No. 20.678 C.P. Alier E. Hernández Enríquez

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 20 de mayo de 2003. Radicación No. 27.278 C.P. Hernán Andrade Rincón.

legales y ajustados al ordenamiento jurídico, lo que configura la responsabilidad por el acto administrativo legal⁹, o de su materialización.

Por consiguiente, se debe tener claridad en lo que se refiere a la naturaleza del detrimento, toda vez que si el mismo deriva de un acto administrativo que la parte considera ilegal, habrá lugar a deprecar la correspondiente indemnización de perjuicios a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo; pero, si el daño se produce con motivo de la expedición de un acto administrativo frente al cual no se discute la legalidad, o porque es una operación administrativa por la ejecución real del acto, la acción procedente será la de reparación directa, de conformidad con el artículo 86 *ibídem*.

Para el caso *sub examine*, advierte la Sala que la decisión por medio de la cual se adjudicó un lote de terreno baldío de propiedad del Municipio de Arjona (**Resolución No. 050 del 14 de marzo de 2003**), es un acto administrativo de carácter particular y concreto que surte plenos efectos jurídicos y que se encuentra amparado con la presunción de legalidad y veracidad que le es inherente en virtud de las disposiciones del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Aduce la parte actora que la decisión contenida en el aludido acto administrativo es ilegal, por cuanto el terreno adjudicado no es de carácter baldío, sino que por el contrario le pertenece a título de herencia que fue recibida. De modo que, la entidad demandada, al proferir la **Resolución No. 050 del 14 de marzo de 2003**, exteriorizó su voluntad, configurándose un acto administrativo de carácter particular y concreto, y que ajuicio de la parte actora le afecta sus intereses particulares; sin embargo, dicha decisión surte plenos efectos jurídicos y se encuentra amparada con la presunción de legalidad que le es inherente en virtud del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Entonces, la omisión de la parte actora en la formulación de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la decisión administrativa causante del perjuicio deja incólume su legalidad, habida consideración de que no se impetró en su contra la acción judicial que resultaba procedente; de tal suerte que dicho

⁹ Consultar en este sentido. Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia de 27 de abril de 2006. Radicación No. 16.079 C.P. Ramiro Saavedra Becerra; Sentencia de 8 de marzo de 2007 Radicación No. 16.421 C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

acto administrativo quedó ejecutoriado y se presume ajustado a derecho, situación frente a la cual no es posible derivar un daño originado en su presunta ilegalidad, pues la única posibilidad de que los efectos de la decisión aludida desaparezcan del mundo jurídico es que el juez de lo Contencioso Administrativo los anule, y ello solo es posible si se ejerce la acción correspondiente que, en este caso, no es otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Respecto de la indebida escogencia de la acción, la jurisprudencia¹⁰ ha señalado lo siguiente:

“...Dado que la procedencia de una u otra acción y su elección, a cargo del actor, tienen relación con el debido proceso del demandado, su indebida escogencia no puede entenderse como un simple defecto formal de la demanda, entendida ésta como el instrumento a través del cual se ejerce el derecho de acción, es decir, como un mecanismo que da lugar al inicio del proceso judicial, en aras de obtener la definición del asunto sometido al conocimiento del juez.

Advertida la importancia que tiene la demanda como mecanismo introductorio del proceso jurisdiccional, es preciso tener en cuenta que la normatividad ha establecido diversos requisitos para el cumplimiento del presupuesto procesal denominado “demanda en forma”¹¹; por lo tanto, no cualquier escrito denominado demanda pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado, pues resulta necesario cumplir con los requisitos que ha dispuesto el ordenamiento legal a fin de configurar una demanda en debida forma. Por ejemplo, los artículos 137 y 138 del Código Contencioso Administrativo prescriben lo siguiente:

“Art. 137. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

“1. La designación de las partes y de sus representantes.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia de 8 de febrero de 2011, expediente 22.244. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 18 de abril de 2010, expediente 18.530

“2. Lo que se demanda.

“3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.

“4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

“5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer.

“6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia” (se resalta).

“Art. 138. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

“Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

“Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

“Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren” (se resalta).

Cuando falta alguno de los presupuestos señalados, como ocurre, por ejemplo, cuando no se escoge adecuadamente la acción procedente para el caso concreto, se configura lo que se conoce como ineptitud sustantiva de la demanda, que impide que el juez se pronuncie de fondo en relación con las pretensiones formuladas por la parte actora. Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

“La indebida escogencia de la acción que se concluye en este caso, afecta la demanda de ineptitud, con lo cual se echa de menos uno de los presupuestos procesales para dictar

sentencia de fondo, esto es la demanda en forma, presupuesto procesal de la acción entendiéndose por estos (sic) 'los requisitos indispensables para la formación y desarrollo normal del proceso y para que éste pueda ser decidido de fondo mediante una sentencia estimatoria', por lo que al no cumplirse este requisito no es viable proferir sentencia estimatoria o desestimatoria sino inhibitoria"¹².

En línea con lo anterior, cabe recordar que, en esta materia, el juez no tiene la posibilidad de modificar la acción incoada por el demandante; además, considerando que el juicio se limita a lo expresado en la demanda, no es posible que se realice un control abstracto de legalidad. (Destacado fuera del texto).

Así las cosas, concluye la Sala que con fundamento en los argumentos propuestos y las pretensiones planteadas resulta improcedente emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto, comoquiera que está demostrada la indebida escogencia de la acción, la cual constituye presupuesto necesario de la sentencia de mérito, tal como quedó estudiado.

En efecto, hechas las anteriores precisiones y siguiendo los criterios trazados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, puede concluirse que la acción de reparación directa instaurada por la parte demandante es una vía procesal equivocada, circunstancia que impide a la Sala emitir un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones formuladas, pues la indebida escogencia de la acción configura una ineptitud sustantiva de la demanda, excepción que será declarada oficiosamente en la parte resolutive de esta providencia, por las razones antes anotadas.

IV. LA DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

¹² Sección Tercera, Sentencia de 14 de abril de 2010, expediente 17.311

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda.

SEGUNDO: Aceptar el impedimento del doctor ARTURO MATSON CARBALLO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente y devuélvase a la parte demandante el remanente que hubiese quedado de la suma consignada para cubrir gastos ordinarios del proceso, si lo hubiere, previa liquidación de los mismos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

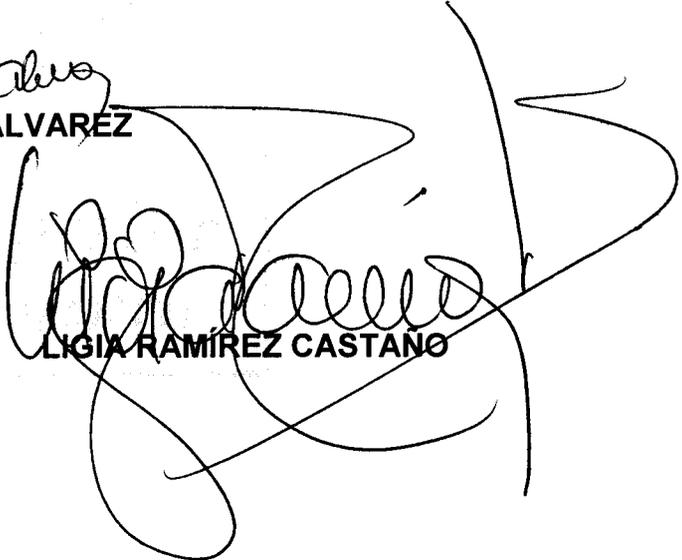
Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MARCELA LÓPEZ ÁLVAREZ

ARTURO MATSON CARBALLO

Impedido


LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO