



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, doce (12) de julio de dos mil veintiuno (2021)

<b>REFERENCIA:</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>ACCIONANTE:</b>	CONSORCIO PROSPERAR y CONSORCIO COLOMBIA MAYOR
<b>ACCIONADO:</b>	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
<b>EXPEDIENTE:</b>	50-001-33-33-002-2018-00469-00

Procede el Despacho a decidir lo pertinente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011 modificado por artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

### 1. EXCEPCIONES PROPUESTAS

El municipio de Villavicencio propuso las excepciones de “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR ACCIÓN INDEBIDA”, “CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL CONTRACTUAL” “CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA” y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA” (fol. 170-181).

### 2. SUSTENTO DE LAS EXCEPCIONES

**2.1. Ineptitud sustantiva de la demanda por acción indebida:** señaló que los consorcios demandantes PROSPERAR y COLOMBIA MAYOR, suscribieron contratos de encargo fiduciario con el Ministerio de la Protección Social y con el Ministerio del Trabajo, respectivamente, y de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, cuando el daño invocado tiene origen en un contrato estatal, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

**2.2. Caducidad del medio de control de controversias contractuales:** indicó que los dos años contemplados en el artículo 164 numeral 2 literal j del CPACA se deben contar a partir del vencimiento del término para proceder a la liquidación del contrato, que según el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, es de cuatro (4) meses para realizarse de manera bilateral, y si no se procede de esa manera, una vez vencido este término, la entidad cuenta con un plazo de dos (2) meses para hacerla de manera unilateral, para un total de seis (6) meses, es decir, se cuenta con un plazo total de dos (2) años y seis (6) meses para incoar el medio de control de controversias contractuales.

Conforme a lo anterior, precisó que los contratos suscritos por los consorcios demandantes culminaron el 30 de noviembre de 2012 (Consortio Prosperar) y el 31 de mayo de 2013 (Consortio Colombia Mayor), por lo que el plazo máximo para presentar la demanda de controversias contractuales era el 30 de mayo de 2015 y el 30 de noviembre de 2015, respectivamente, y habiendo sido presentada la solicitud de conciliación prejudicial el 26 de enero de 2018, resulta de contera que el término de caducidad estaba fenecido.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

**2.3. Caducidad del medio de control de reparación directa:** precisó que los consorcios demandantes pudieron prever el daño al momento de realizar las liquidaciones de los correspondientes contratos, sin embargo, manifestaron que se encontraban a paz y salvo; en el caso del Consorcio Prosperar, la liquidación bilateral se realizó el 26 de marzo de 2015, por lo que la fecha límite para presentar la demanda de reparación directa era el 26 de marzo de 2017, y respecto del Consorcio Colombia Mayor, la liquidación bilateral se llevó a cabo el día 30 de septiembre de 2015, por lo que el plazo máximo era hasta el 30 de septiembre de 2017, sin embargo, como ya se indicó, la conciliación prejudicial fue radicada el 26 de enero de 2018.

**2.4. Falta de legitimación en la causa por pasiva:** manifestó que el municipio de Villavicencio no tuvo ninguna relación material con los consorcios accionantes, pues no suscribió los contratos de los cuales se deriva el hecho por el cual reclaman indemnización, los cuales fueron suscritos con el Ministerio de la Protección Social y luego con el Ministerio del Trabajo, entidad que tiene personería jurídica propia, así como autonomía presupuestal y administrativa, y por tanto, es sujeto de derechos y obligaciones independientes al municipio de Villavicencio.

Añadió que la legitimación en la causa por pasiva, de acuerdo con la ley sustancial, es la persona que está legitimada para discutir las pretensiones de libelo, que en este caso es la indemnización solicitada, la cual no proviene de un hecho causado por el ente territorial, lo que implica que *“no existe una relación de causalidad”*, pues el municipio administra una política pública del adulto mayor, pero quienes tienen a su cargo las funciones de manejo de presupuesto, seguimiento, control y filtro para el acceso a los beneficios, son los consorciados.

### 3. TRÁMITE SURTIDO

Por Secretaría se corrió traslado conforme lo dispone el artículo 110 del C.G.P. (fl.190) término dentro del cual la parte actora se pronunció (fl.192-197) oponiéndose con base en los siguientes argumentos:

En relación con la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por acción indebida, señaló que no tiene asidero, pues como bien lo indica el apoderado del municipio de Villavicencio en sus argumentos de defensa, el ente territorial no suscribió contrato alguno con base en el cual se pudiera iniciar en su contra la acción contractual, y en todo caso, esta no es una excepción de fondo, pues si el juzgador considera que el trámite señalado en la demanda es inadecuado, tiene la facultad de encaminarlo por el proceso que corresponda al caso.

Añadió que fue por mandato legal que se creó la obligación a cargo del ente territorial demandado, de hacer seguimiento a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, y la omisión de esa obligación normativa generó el daño antijurídico a los consorcios demandantes, por lo que la acción que se debe adelantar es la escogida por la parte actora. Con fundamento en estos argumentos,



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

indicó que no es procedente el análisis de la excepción de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Respecto de la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa, indicó que el daño se concretó cuando los consorcios desembolsaron los dineros con destino a los fondos creados para tal efecto, lo cual, de acuerdo con los hechos de la demanda, ocurrió el 9 de mayo de 2017, por lo cual se debe tener en cuenta esta fecha para el conteo del término de caducidad.

Y finalmente en lo relativo a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, reiteró que el municipio de Villavicencio era el responsable de hacer el seguimiento y control a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, programa para el cual el Ministerio del Trabajo expidió el Manual Operativo mediante la Resolución 3908 de 2005, que señalaba las responsabilidades de cada uno de los participantes, las cuales pasó a exponer la apoderada de manera específica, añadiendo que dicha resolución fue referenciada en el Decreto 3771 de 2007, que era un marco para garantizar los derechos de los adultos mayores en estado de necesidad.

#### 4. ANÁLISIS DE LAS EXCEPCIONES PLANTEADAS

**4.1. Ineptitud de la demanda por acción indebida:** encuentra el Despacho que le asiste razón a la apoderada de los consorcios demandantes al indicar que esta excepción no tiene ninguna vocación de prosperidad, pues en los mismos fundamentos de la contestación de la demanda, incluso al sustentar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, indica el municipio de Villavicencio que no ha suscrito ninguno de los contratos en virtud de los cuales debieron los consorcios accionantes desembolsar unos dineros, y en ese entendido, no pueden dirigir una pretensión relativa al medio de control de controversias contractuales en contra del ente territorial, pues el presupuesto fundamental es que este medio de control se suscita entre las partes firmantes de un contrato, o que de alguna forma hicieron parte en el proceso precontractual, contractual o pos contractual, sin que el municipio se encuadre en ninguno de estos supuestos, razón por la cual, la acción procedente es la de reparación directa, pues lo que se le endilga es una responsabilidad a título de omisión de las obligaciones de orden legal que, según se indica en la demanda, le asistían dentro del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, lo cual generó un menoscabo a los demandantes.

**4.2. Caducidad del medio de control de controversias contractuales:** con base en lo indicado en el punto anterior, resulta innecesario analizar la oportunidad de un medio de control que no resulta procedente, de acuerdo al caso planteado.

**4.3. Caducidad del medio de control de reparación directa:** conforme a los fundamentos de la demanda, el daño por el cual se demanda es el desmedro patrimonial sufrido por los consorcios demandantes, y que se materializó con el deber de reintegrar unas sumas de dinero a favor del Fondo de Solidaridad



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Pensional, lo cual, de acuerdo con lo indicado en el hecho noveno, se materializó el 31 de mayo de 2017, y así se desprende de los documentos obrantes en los folios 107 a 110, razón por la cual, el Despacho tiene esta fecha como punto de partida para el conteo del término de caducidad, y como quiera que la demanda fue radicada el 19 de noviembre de 2018 (fl.142), resulta claro que no ha operado la caducidad.

**4.4. Falta de legitimación en la causa por pasiva:** Este presupuesto ha sido analizado por la jurisprudencia desde dos aspectos: *i)* la legitimación de hecho que hace referencia al mero hecho de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal y *ii)* la legitimación material que se refiere a la participación o relación real que tienen las personas naturales o jurídicas, sean o no partes del proceso, con los hechos que originaron la demandada.<sup>1</sup>

Conforme con lo anterior, se tiene que en el presente medio de control obra la parte actora compuesta por los Consorcios Prosperar y Colombia Mayor, quienes dirigen su pretensión de reparación por un menoscabo de tipo económico que padecieron, con lo cual se acredita su legitimación en la causa de hecho por activa, dirigiendo dicha pretensión hacia el municipio de Villavicencio, quien en efecto, concurrió para controvertir dicho pedimento, con lo cual consolidó su legitimación de hecho en la causa por pasiva; en tanto que la legitimación material corresponde a la aptitud jurídica para obtener el resarcimiento reclamado por parte del extremo activo, y de tener el deber de pagarlo, por parte del ente territorial, situación que corresponde analizar en la sentencia, al hacer una confrontación de las supuestas responsabilidades que tenía el municipio dentro del Programa de Protección al Adulto Mayor, con las pruebas que se practiquen sobre su accionar, para efectos de determinar si en efecto le asistía un deber, y si omitió cumplirlo.

Lo anterior va en armonía con la concepción que al respecto ha tenido el Consejo de Estado de manera pacífica, al indicar que, si bien en la etapa primigenia del proceso – audiencia inicial – se puede decidir esta excepción por expresa disposición del numeral 6º del artículo 180 del CPACA, ello solo es posible cuando existe plena certeza de su configuración, de lo contrario, el estudio deberá abordarse en la sentencia que ponga fin a la instancia, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia.

Como sustento de lo anterior se trae a colación el pronunciamiento de la Sección Tercera, en auto del 13 de febrero de 2017, Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00624-01(55575) C.P. GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE.

Lo anterior, teniendo en cuenta además que de acuerdo con los fundamentos expuestos por el municipio al sustentar la excepción, se desprende que se refiere a

<sup>1</sup> Sección Tercera – Subsección B, auto del 20 de febrero de 2020, ponencia del Doctor Ramiro Pazos Guerrero, radicado 25000-23-36-000-2019-00216-01(65232).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

la legitimación material al indicar que *“no existe una relación de cuasalidad”* toda vez que quienes tienen a su cargo las funciones de manejo de presupuesto, seguimiento, control y filtro para el acceso a los beneficios, son los consorciados, razón por la cual, de acuerdo con lo expuesto, dicha situación será analizada con la sentencia que ponga fin a esta instancia.

En consecuencia el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar no probadas las excepciones de “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR ACCIÓN INDEBIDA”, “CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL CONTRACTUAL” y “CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA”, propuestas por el municipio de Villavicencio.

**SEGUNDO:** Abstenerse de decidir en este momento procesal la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, propuesta por el municipio de Villavicencio, la cual será decidida con la sentencia que ponga fin a esta instancia.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, ingresar el expediente, al Despacho, para proveer acerca de la procedencia de la celebración de la audiencia inicial o de la emisión de sentencia anticipada.

**CUARTO:** En lo sucesivo, cualquier comunicación o solicitud que realicen las partes dentro de la presente actuación, se deberá allegar de manera virtual al siguiente correo electrónico del Despacho: j02admvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**LICETH ANGELICA RICAURTE MORA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 002 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE  
VILLAVICENCIO**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**e3d9966885f3d4c77870a5e0f9b2d9ce0e41c192843d1cbf23a8f2a23d6f097a**

Documento generado en 12/07/2021 11:50:40 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**