



## JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE FLORENCIA, CAQUETÁ

Florencia, 30 de junio de 2020.

MEDIO DE CONTROL:	RAPARACIÓN DIRECTA
RADICADO:	18001-33-33-752-2014-00016-00
DEMANDANTE:	JOSÉ LEOTADIO BOLÍVAR GARCÍA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE FLORENCIA Y OTROS.
SENTENCIA No	61-06-239-2020

### 1. OBJETO DE DECISIÓN.

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, Caquetá sobre el fondo del asunto.

### 2. DE LA DEMANDA. (Folio 20-26)

#### 2.1. PRETENSIONES.

El señor JOSÉ LEOTADIO BOLÍVAR GARCÍA y por intermedio de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de reparación directa, solicita se declare responsable patrimonial y administrativamente, al señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN, persona mayor de edad, en calidad de GERENTE del COMITÉ PRO QUINCUAGESIMA FERIA DE EXPOSICION EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIAL y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA, y al MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA, por actio in rem verso, como quiera que se enriquecieron sin justa causa, a expensas del actor.

Que, como consecuencia de lo anterior, se condenen al pago de CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$ 4.500.000), correspondiente al saldo de la deuda del contrato de prestación de servicios de suministros de heno y cascarilla de arroz para expoflorencia 2012; así como también al pago de UN MILLON OCHOCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE (\$ 1.814.400) correspondiente al 20% de la cláusula penal, pactada en el contrato de prestación de servicios ya referido, sumas que deberán ser debidamente actualizadas e indexadas conforme a la evolución del índice de precios al consumidor; así como también condenarlos en Agencias en Derecho, costas, costos que genere el presente proceso a la parte demandada y ordenar el cumplimiento de la Sentencia en los términos de Ley.

#### 2.2. HECHOS.

Manifiesta que mediante Decreto N° 0621 de fecha 04 de octubre de 2012, se creó por parte del municipio de Florencia, el COMITÉ PRO QUINCUAGESIMA FERIA DE EXPOSICION EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETÁ.

Así mismo, que a través del Decreto N° 0697 del 15 de Noviembre de 2012, expedido por la Alcaldía Municipal de Florencia, hace una autorización al Gerente del COMITÉ PRO QUINCUAGESIMA FERIA DE EXPOSICION EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA.

Que el día 06 de diciembre del año 2012, el Señor CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN, Gerente del señalado COMITÉ identificado con Nit. 900.570.858-1, suscribió con el Actor contrato de prestación de servicios de suministros de heno y cascarilla de arroz para expoflorencia 2012; contrato éste que tenía una duración de 4 días, es decir del 05 de diciembre al 09 de diciembre de 2012, el valor del contrato fue por la suma de NUEVE MILLONES SETENTA Y DOS MIL PESOS MCTE ( \$ 9.072.000), los cuales serían pagaderos el día 09 de enero del año 2013; pactándose en el numeral sexto una cláusula penal, por valor del 20% de dicho contrato, para quien incumpliera las obligaciones pactadas en el contrato de prestación de servicios.



Manifiesta que al actor a la fecha, se le adeuda la suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$ 4.500.000), por concepto del saldo del contrato de prestación de servicios, más el 20% del valor del contrato correspondiente a la cláusula penal más los intereses moratorios generados desde el 09 de enero de 2013 hasta que se exigió el pago.

### 2.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

- Artículos 2, 13, 90 de la Constitución Política.
- Artículos 86, 134 B numeral 6º, 136 a 139, 206 del C.C.A.

### 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Las partes demandadas guardaron silencio.

### 4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Dentro del término otorgado así lo hizo la parte demandada, guardando silencio la parte actora y el Ministerio Público, tal como aparece en la constancia secretarial del 02 de junio de 2020.

#### 4.1. MUNICIPIO DE FLORENCIA. (folio 191-193)

Señala que conforme los decretos expedidos por parte del Municipio, en ningún momento se vislumbra que se le haya concedido la facultad al Gerente del Comité Pro Quincuagésima Feria de Exposición Equina, Bovina, Agroindustrial y Comercial del municipio de Florencia” de contratar, sin embargo, pone en consideración que en la cláusula décima del contrato firmado entre las partes, se estipuló que toda clase de controversia o desacuerdo se dirimiría en la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá.

Es por lo anterior que concluye lo siguiente:

“(…)

1. *La inexistencia del nexo causal por el hecho de un tercero, en la medida que, en la conducta sumida por el señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEON, primero: No se encontraba autorizado para suscribir contratos sino únicamente para aperturar una cuenta y recibir los recursos proveniente s del comité por feria; segundo: El municipio no suscribió contrato alguno ni ostenta ninguna clase de vínculo con el demandante; y tercero: conforme al criterio orgánico, no es posible suscribir contratos. Pues ello solo está dado al representante legal de la Entidad y;*
2. *El examinar de responsabilidad por la configuración de la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, es una controversia suscitada de un contrato suscrito entre dos particulares, dentro del cual no tiene legitimación el municipio de Florencia, al no ser parte de alguna dentro del contrato.*

*De igual manera, es importante señora juez no dejar de lado la existencia de la cláusula compromisoria, pactada por las partes al momento de suscribir el contrato, y que, por ello, esta no es la jurisdicción a la que el demandante debió acudir, sino que debió adelantar la controversia el proceso arbitral en la Cámara de Comercio de Florencia...”*

En razón a lo anterior, estima que no existe un nexo causal en el hecho dañoso, por lo que solicita que no se declare responsable patrimonialmente al municipio de Florencia.

### 5. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

#### 5.1. Competencia.

Este Despacho es competente para dirimir en derecho el presente litigio, en razón a la naturaleza de los hechos, el último lugar de la prestación del servicio, y la cuantía del asunto, de conformidad con los artículos 155, 156 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-. (Ley 1347 de 2011).

#### 5.2. Problema Jurídico.

¿El COMITÉ PRO QUINCUAGESIMA FERIA DE EXPOSICION EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA, y al



MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA son responsables administrativa y patrimonialmente ante la configuración del enriquecimiento sin justa causa, ante la falta de pago del saldo de la deuda del contrato de prestación de servicios de suministros de heno y cascarilla de arroz para expoflorencia 2012 suscrito con el actor?

### 5.3. Asunto previo.

#### 5.3.1. Sobre la falta de jurisdicción.

La Apoderada de la Entidad demandada, en los alegatos de conclusión vuelve a reabrir lo concerniente a la falta de jurisdicción debido a la existencia de una cláusula compromisoria en el contrato de prestación de servicios celebrado entre los señores CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN y JOSÉ LEOTADIO BOLÍVAR, en la cláusula décimo primera.

Al respecto, se manifiesta por parte de esta Judicatura, que nos encontramos ante una cosa juzgada, como quiera que en audiencia celebrada el 24 de marzo de 2017 asumió la competencia para conocer del presente asunto, haciendo un análisis relacionado a la cláusula compromisoria, a la que hace referencia la apoderada de la Entidad, señalando en su oportunidad el Despacho lo siguiente:

*“...En virtud de lo anterior, se denota que la intención de la parte actora darle el trámite al cual había acorado con las partes dentro del Contrato de Prestación de Servicios de Suministro, pero pese a ello, se abstuvo por parte de la Cámara de Comercio, es por ello que en virtud del acceso a la administración de justicia y observando la garantía fundamental al debido proceso, el Despacho señala que asume la competencia del presente proceso, por lo que se continuará con la etapa de decisión de las excepciones previas”<sup>1</sup>*

Ahora, se dice que es cosa juzgada, como quiera que, frente a la anterior decisión, en su momento la Apoderada del municipio de Florencia presentó recurso de apelación, el cual fue declarado improcedente por parte del Tribunal Administrativo del Caquetá, en decisión del 23 de octubre de 2018<sup>2</sup>, quedando en firme la anterior decisión; por lo que el despacho se abstendrá de hacer un nuevo análisis a lo manifestado en los alegatos por el Ente Territorial.

#### 5.3.2. Sobre el enriquecimiento sin justa causa – *actio in rem verso*-.

Como se ha indicado, por parte de la Accionante, demanda en reparación directa, por un posible enriquecimiento sin justa causa por parte del Municipio de Florencia y el Comité PRO QUINCAGESIMA FERIA DE EXPOSICION EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA, al no terminar de cancelar la totalidad de un contrato de prestación de servicios entre el Actor y el Gerente del Comité.

Al respecto el Despacho, manifestará que el presente asunto no se estudiará por *actio in rem verso*, por cuanto para que esto ocurra, es necesario como requisito *sine qua non*, que no medie un contrato, sino que por el contrario debe existir una orden o un abuso a la buena fe por parte de la administración, para con el administrado.

Al respecto el Consejo de Estado en pronunciamiento del 22 de julio de 2009, expediente 35026 con ponencia del Doctor Enrique Gil Botero, señaló lo siguiente:

*“Así las cosas, la Sala reflexiona sobre la reciente posición que sobre el particular se ha trazado en cuanto concierne a la posibilidad del particular que desarrolla o presta un servicio a favor de la entidad estatal, posición según la cual el contratista que despliega una actividad prestacional, y no está amparado por el ordenamiento jurídico (ausencia de contrato), no puede aprovecharse de su propia culpa para luego solicitar la respectiva reparación patrimonial o el pago de la labor desarrollada, en tanto asume la carga de velar igualmente por la legalidad del ordenamiento jurídico. (en negrilla del Despacho).*

*En esa perspectiva, la Sala, por el contrario, retoma la línea jurisprudencial según la cual la teoría del enriquecimiento sin causa es fuente formal de las obligaciones y que, por lo tanto, es posible que, en determinados eventos, se demande la responsabilidad del Estado –por parte de particulares- o viceversa, con el objetivo de recomponer la estabilidad patrimonial que puede verse alterada con un traslado patrimonial injustificado...”*

<sup>1</sup> Ver folio 129 y 130 del expediente.

<sup>2</sup> Ver folio 140 a 142 del expediente.



En el Consejo de Estado se han elaborado varias tesis con relación al reconocimiento de prestaciones o servicios brindados a favor de la administración sin el amparo de un contrato estatal, inicialmente y de manera categórica desconoce la aplicación de esta figura para reconocer el valor de los bienes y servicios entregados a la administración, con desconocimiento de las normas contractuales<sup>3</sup>, y otra de ellas, positiva, que reconoce la procedencia de esta herramienta procesal para lograr, al menos, en términos de compensación y no de indemnización, el valor de las prestaciones realizadas a favor de la administración sin contrato alguno<sup>4</sup>, siempre y cuando reúna los elementos señalados por el Consejo de Estado en la materia:

“a) Un enriquecimiento que conlleva un aumento económico patrimonial en la parte enriquecida, bien porque recibe nuevos bienes o porque no tiene que gastar los que poseía.

“b) Por empobrecimiento, que se traduce en la disminución patrimonial del actor en cualquier forma que negativamente afecte su patrimonio económico.

“Precisamente por ese empobrecimiento es que puede ejercer la acción que se comenta.

“c) Una relación de causalidad, es decir, que el enriquecimiento de una de las partes sea consecuencia del empobrecimiento de la otra;

“d) Ausencia de causa, es decir, que ese enriquecimiento no tenga justificación de ninguna naturaleza, porque si la tiene, no se podría estructurar la figura;

“e) Que el demandante no pueda ejercer otra acción diferente.”<sup>5</sup>

Sin embargo, como se manifestó por parte de ésta Judicatura, el enriquecimiento sin justa causa – *actio in rem verso*, no es la cuerda procesal adecuada para el estudio del presente asunto, como quiera que observado las pruebas que obran dentro del proceso, a folio del 2 al 3, contrato de prestación de servicios de suministros de heno y cascarilla de arroz para Expoflorencia 2012, entre el señor JOSÉ LEOTADIO BOLIVAR GARCÍA y CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN, en calidad de Gerente del Comité, es decir, que media un contrato.

Debiendo analizarse por parte del Despacho si se presenta alguna clase de responsabilidad por parte del señor CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN como Gerente del Comité PRO QUINCAGESIMA FERIA DE EXPOSICION EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA, y al MUNICIPIO DE FLORENCIA CAQUETA, como integrante de dicho comité.

#### 5.4. Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

De los alegatos de conclusión presentados por la Entidad demandada – municipio de Florencia – señala que en el presente proceso se debe declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en cuanto la obligación que reclama el señor JOSÉ LEOTADIO BOLÍVAR GARCÍA, no fue suscrito por parte de ellos.

Pues bien, del material probatorio, tenemos lo siguiente:

- Contrato de Prestación de Servicios de Suministro de Heno y Cascarilla de Arroz Expoflorencia 2012 del 06 de diciembre de 2012, el cual señala:

“(…)

**LUGAR DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO:** Coliseo de Ferias de COFEMA S.A., Kilometro 5 vía a Morelia en la ciudad de Florencia – Caquetá.

**VALOR DEL CONTRATO:** NUEVE MILLONES SETENTA Y DOS MIL PESOS NONEDA (sic) LEGAL (\$9.072.000).

“(…)

Además de las anteriores estipulaciones, as partes de común acuerdo convienen las siguientes cláusulas: **PRIMERA – OBJETO.** Con ocasión de la QUINCAGESIMA FERIA DE LA EXPOSICIÓN EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIA Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA, El CONTRATANTE por medio del presente contrata los suministros de Heno y cascarilla de Arroz con el señor Leotadio Bolívar García, en el evento ferial EXPOFLORENCIA 2012. **SEGUNDA – OBLIGACIONES. EL CONTRATISTA,** se compromete a suministrar el Heno y la Cascarilla de Arroz AL CONTRATANTE, de manera eficiente y oportuna. **TERCERA-VALOR Y FORMA DE PAGO.** El valor que el CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA por los servicios de Suministro de Heno y la cascarilla de

<sup>3</sup> Exp. 25.662, del 30 de marzo de 2006.

<sup>4</sup> Exp. 6822, del 10 de septiembre de 1992; Exp. 10030, del 4 de julio de 1997; Exp.11.099, del 29 de enero de 1998

<sup>5</sup> Sentencia de septiembre 6 de 1991. Exp. 6306. CP. Daniel Suárez Hernández



Medio de Control: Reparación Directa  
Demandante: José Leotadio Bolívar García  
Demandado: Municipio de Florencia y Otros  
Radicado: 18001-33-33-752-2014-00016-00

arroz es la suma de *NUEVE MILLONES SETENTA Y DOS MIL PESOS NONEDA (sic) LEGAL (\$9.072.000) ...*” (Folio 2-3)

- Decreto N° 0621 del 04 de octubre de 2012 “por medio del cual se crea el comité Pro Quincuagésima feria de exposición equina, bovina, Agroindustrias y comercial del municipio de Florencia, Caquetá”, emitida por la alcaldesa del Municipio de Florencia; en dicho Decreto, se designó al señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN, como gerente de dicho comité, así como también a una secretaria técnica.

De igual manera se determinó a una Junta Directiva, compuesta por:

- La Secretaría de Agricultura Departamental.
- Un médico Veterinario.
- Profesional Especializado de la Secretaría de Agricultura Departamental.
- Directora del Instituto Departamental de Cultura, Deporte y Turismo.
- Miembro de la Junta Directiva de COFEMA S.A.
- Un ganadero de San Vicente del Caguán.
- Secretaría de Cultura Municipal de Florencia.
- Directora Unidad de Gestión Agropecuaria y Ambiental del Municipio de Florencia.
- Gerente de COFEMA SA
- Miembro del Comité de Ganaderos Departamental
- Miembro de la Asociación de Caballista del Caquetá ACABACA.

La función del Comité, se consagró en el artículo segundo, determinándose: “Promover acciones y estrategias que fortalezcan y promuevan la realización de la quincuagésima feria de exposición equina, bovina, agroindustrial y comercial del municipio de Florencia, Caquetá, para los días del 7 al 10 de diciembre de 2012.

Realizar el seguimiento, planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las acciones que se desarrollen en coordinación con las instituciones públicas y privadas que tengan que ver con la realización de la feria” (folio 4-7)

- Decreto N° 0697 del 15 de noviembre de 2012 “por medio del cual se hace una autorización al gerente del Comité Pro Quincuagésima feria de exposición equina, bovina, agroindustrial y comercial del Municipio de Florencia”, emitido por la alcaldesa del Municipio de Florencia, Caquetá, en dicho acto administrativo, se señaló lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: El señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN, identificado (...), en su calidad del Gerente del Comité arriba mencionado, a partir de la firma del presente Decreto y hasta el 10 de diciembre de 2012, queda autorizado para aperturar y manejar una cuenta bancaria a nombre del Comité pro quincuagésima feria de exposición equina, bovina, agroindustrial y comercial del municipio de Florencia, Caquetá, así como para administrar los recursos que reciba el Comité por parte de la Administración Municipal y/o Departamental, y demás personas naturales o jurídicas que apoyen la realización de dicho evento, con las limitaciones que le impongan los miembros del Comité y la ley.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: La autorización aquí decretada **no genera relación laboral o contractual alguna entre el señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN y esta Administración Municipal, por lo que no habrá lugar a reclamaciones administrativas ni judiciales.***

(...)

*ARTÍCULO CUARTO: El señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN será responsable por la utilización de los recursos del Comité pro ferias, y deberá actuar con toda la eficiencia, transparencia, honestidad y respeto que requiere en calidad de Gerente del Comité. **Así mismo, ante cualquier inconsistencia en la información que rinda a quienes lo soliciten, o la malversación de los fondos recaudados, responderá administrativa, penal y judicialmente de acuerdo con la ley...**” (Folio 8-10) (lo subrayado del Despacho).*

- Petición elevada por el actor, el día 14 de agosto de 2013, presentada al municipio de Florencia, Caquetá, en donde solicitó el pago que se le adeudaba por el contrato de prestación de servicio, más el 20% de la cláusula penal. (folio 11-12)



- Oficio D.A N° 3217 del 02 de septiembre de 2013, por medio del cual la alcaldesa del municipio de Florencia, dio respuesta a la petición anterior, manifestando lo siguiente:

*“En atención a la solicitud de la referencia, me permito informarle que esta Administración Municipal no puede reconocer a su poderdante la suma estipulada en esa reclamación, puesto que no es el municipio quien suscribe el contrato allegado por usted, en donde aparecen como partes los señores José Leotadio Bolívar García y el señor cesar Augusto Álvarez León.*

*Por otro lado, el Decreto 0697 de 2012 NO autorizó ni facultó a señor Cesar Augusto Álvarez León para suscribir contratos a nombre del municipio de Florencia, ya que esta es una facultad legal que corresponde únicamente a los Alcaldes municipales. (folio 14).*

De las pruebas allegadas se encuentra que en efecto el municipio de Florencia, expidió un Acto Administrativo Decreto N° 0621 del 04 de octubre de 2012, tendiente a la creación de un comité Pro Quincuagésima Feria de Exposición Equina, Bovina, Agroindustrias y Comercial del Municipio de Florencia, Caquetá, para el año 2012, de igual manera se nombró a un Gerente, el señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN y se estableció por quien estaría conformado el Comité.

Sin embargo, conforme al oficio emitido por el Secretario General de la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, en donde se señaló: *“...Que revisada la Base de Datos del Sistema Integrado de Registros Públicos SIREP, el Comité Pro Quincuagésima feria de exposición equina, bovina, agroindustrial y comercial del municipio de Florencia identificado con NIT 900570858, no se encuentra registrado en la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá (folio 123-124), claramente se tiene que dicho Comité no fue inscrita ante la Cámara de Comercio, ello quiere decir que nunca nació a la vida jurídica.*

Ahora del Decreto N° 0697 del 15 de noviembre de 2012, se desprende que se autorizó por parte del municipio de Florencia, para que el Gerente aperturara y manejara una cuenta a nombre del anterior Comité, así como también de administrar los recursos que reciba el Comité por parte de la Administración Municipal y/o Departamental, y demás personas naturales o jurídicas que decidieran apoyar la realización de la feria que se pretendía realizar; asimismo, se dejó claro que la misma no generaba relación laboral o contractual, para con la Administración Municipal, sin que hubiese lugar a reclamaciones administrativas ni judiciales. De otra parte, se le impuso una obligación al señor CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN, de que fuese responsable por la utilización de los recursos del Comité pro ferias, así como también la de actuar con toda la eficiencia, transparencia, honestidad y respeto que requiere en calidad de Gerente del Comité.

De lo anterior, se tiene con claridad, que en principio el municipio de Florencia, en ningún momento otorgó la obligación de contratar al Gerente de la feria, facultándose para la administración de unos recursos; sin que ello implique la de contratar; ahora lo que también se logra establecer de dicho acto es que el Ente territorial se blindó de posibles y futuros pleitos legales o judiciales, al señalar y dejar claro que tal facultad no generaría relación laboral o contractual para con él (municipio de Florencia), es así que para el Despacho, en nada tiene que ver el municipio en el presunto incumplimiento del contrato de prestación de servicios de suministro de heno y cascarilla de arroz para Expoflorencia 2012.

Ahora, del referido contrato, se observa que, quien actúa como CONTRATANTE, es el señor CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN, en calidad de Gerente del Comité Pro Quincuagésima Feria de Exposición Equina, Bovina, Agroindustrial y Comercial del Municipio de Florencia, conforme al Decreto N° 0697 de 2012, pero como ya se indicó, ello no quiere decir que por tal indicación respecto de la calidad en que contrataba, deba per se ser responsable el Municipio por el referido incumplimiento contractual.

Otro caso sería que el incumplimiento fuera con ocasión del Convenio N° 0019 del 05 de diciembre de 2012 suscrito entre el municipio de Florencia y Fundación Juntos Jóvenes Emprendedores de Paz ONG, cuyo objeto era: *“aunar esfuerzos humanos, logísticos y financieros para el desarrollo de las actividades descritas en el marco del proyecto “fortalecimiento de los procesos de comercialización desarrollados por productores agropecuarios del municipio de Florencia Caquetá”.* (Folio 156 envés y 157), cosa que sería analizada a través del medio de control de controversias contractuales.



En virtud de lo anterior, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por las razones expuestas.

### 5.5. Fuero de atracción.

Cabe resaltar que en este asunto se aplicará la figura del **fuero de atracción**, que opera en los casos en que un daño pudo haber sido causado o puede resultar imputable a una entidad pública y a uno o varios particulares (personas naturales o jurídicas), lo que ocasiona que se demande de forma concurrente a la entidad estatal, trámite cuyo conocimiento le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y al particular, asunto que en principio le competiría a la jurisdicción ordinaria, pero que la jurisdicción contenciosa asume de forma preferencial.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en sentencia del 29 de agosto de 2007<sup>6</sup>, la Sección Tercera destacó que el fuero de atracción resulta procedente siempre que, desde la formulación de las pretensiones y su soporte probatorio, pueda inferirse que existe una probabilidad mínimamente seria de que la entidad o entidades públicas demandadas, por cuya implicación en la *litis* resultaría competente el juez administrativo, sean efectivamente condenadas.

Tal circunstancia es la que posibilita al mencionado juez administrativo adquirir y mantener la competencia para fallar el asunto en lo relativo a las pretensiones lanzadas contra aquellos sujetos no sometidos a su jurisdicción, incluso en el evento de resultar absueltas, por ejemplo, las personas de derecho público, igualmente demandadas, cuya vinculación a la *litis* determina que es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la llamada a conocer del pleito.

En sentencia de 30 de septiembre de 2007<sup>7</sup>, se precisó por parte del alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo que la circunstancia de que algunos de los sujetos vinculados al proceso sean juzgados generalmente por el juez ordinario, no excluye la competencia de esta jurisdicción por la aplicación del fuero de atracción. Basta que el demandante, con suficientes fundamentos fácticos y jurídicos, impute acciones u omisiones contra varios sujetos y que uno de ellos deba ser juzgado por esta jurisdicción, para que ésta asuma la competencia, sin que resulte relevante que la sentencia finalmente absuelva al ente público.

Además, en providencia de 1 de octubre de 2008<sup>8</sup>, la Sección reiteró que, cuando se formula una demanda, de manera concurrente, contra una entidad estatal y contra un sujeto de derecho privado, por un asunto que en principio debería ser decidido ante la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante esta jurisdicción, que adquiere competencia para definir la responsabilidad de todos los demandados.

De todo lo anterior se concluye que esta jurisdicción tiene competencia para vincular y juzgar a los particulares o personas de derecho privado en virtud del fuero de atracción, aun cuando al momento de realizar el análisis probatorio del proceso se establezca que la entidad pública, también demandada, no es responsable de los hechos y daños que se le atribuyen en el libelo.

Sin embargo, el factor de conexión que da lugar a la aplicación del fuero de atracción y que permite la vinculación de personas privadas que, en principio, están sometidas al juzgamiento de la jurisdicción ordinaria, debe tener un fundamento serio, es decir, que en la demanda se invoquen acciones u omisiones que, razonablemente, conduzcan a pensar que su responsabilidad pueda quedar comprometida.

Se resalta que, para que opere el fuero de atracción, es menester que los hechos que dan origen a la demanda sean los mismos<sup>9</sup>, postura que ha sido reiterada por pronunciamientos más recientes<sup>10</sup> por lo que se analizará el presunto incumplimiento contractual del señor CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, exp. 15526 y recientemente en Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 38958, sentencia del 22 de marzo de 2017.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, exp. 15635.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 2005-02076-01(AG).

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Julio César Uribe Acosta., expediente No. 10.007 y 9480 del 4 de agosto de 1994.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección A, sentencia del 22 de marzo de 2017, exp. 38.958.



## 5.6. Del caso en concreto.

De las pruebas allegadas, se cuenta con un Contrato de Prestación de Servicios de Suministro de Heno y Cascarilla de Arroz Expoflorencia 2012 del 06 de diciembre de 2012, en donde las partes pactaron:

*“...LUGAR DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO: Coliseo de Ferias de COFEMA S.A., Kilometro 5 vía a Morelia en la ciudad de Florencia – Caquetá.*

*VALOR DEL CONTRATO: NUEVE MILLONES SETENTA Y DOS MIL PESOS NONEDA (sic) LEGAL (\$9.072.000).*

*(...)*

*Además de las anteriores estipulaciones, as partes de común acuerdo convienen las siguientes cláusulas: PRIMERA – OBJETO. Con ocasión de la QUINCUGÉSIMA FERIA DE LA EXPOSICIÓN EQUINA, BOVINA, AGROINDUSTRIA Y COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA, El CONTRATANTE por medio del presente contrata los suministros de Heno y cascarilla de Arroz con el señor Leotadio Bolívar García, en el evento ferial EXPOFLORENCIA 2012. SEGUNDA – OBLIGACIONES. EL CONTRATISTA, se compromete a suministrar el Heno y la Cascarilla de Arroz AL CONTRATANTE, de manera eficiente y oportuna. TERCERA-VALOR Y FORMA DE PAGO. El valor que el CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA por los servicios de Suministro de Heno y la cascarilla de arroz es la suma de NUEVE MILLONES SETENTA Y DOS MIL PESOS NONEDA (sic) LEGAL (\$9.072.000), CUARTA – INCUMPLIMIENTO. El incumplimiento o violación de cualquiera de las obligaciones por cualquiera de las partes, dará derecho a la otra dar por terminado el Contrato, sin la necesidad del desahucio ni los requerimientos previstos en la ley a los cuales renuncia. QUINTA-CESIÓN. Las partes no podrán ceder parcial o totalmente, el Contrato sin la autorización previa, expresa y escrita de la otra parte. SEXTA: CLASULA PENAL. El incumplimiento de las obligaciones por cualquiera de las partes de este contrato, lo constituirá en deudor de la otra parte por una suma igual al veinte por ciento (20%) del valor del presente contrato, la que se hará efectiva una vez se presente la causal del incumplimiento...”*

Ahora de la demanda, se encuentra que el actor hace una manifestación, de que el señor CESAR AUGUSTO ÁLVAREZ LEÓN, le canceló el 50% del valor pactado en el contrato de prestación de servicio, es decir, el valor de CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$4.500.000), ahora como quiera que el demandado no contestó la demanda, motivo por el cual se le ha de aplicar la consecuencia legal que contempla el artículo 97 del CGP; el cual señala:

*“ARTÍCULO 97. FALTA DE CONTESTACIÓN O CONTESTACIÓN DEFICIENTE DE LA DEMANDA. La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto.”*

*La falta del juramento estimatorio impedirá que sea considerada la respectiva reclamación del demandado, salvo que concrete la estimación juramentada dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del requerimiento que para tal efecto le haga el juez” (lo subrayado del Despacho)*

En Virtud de lo anterior, el Despacho presumirá por cierto el hecho de que el señor ÁLVAREZ LEÓN, incumplió la cláusula tercera del contrato de prestación del servicio, al adeudar a la fecha el valor de CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$4.500.000); y se presume, como quiera que las partes no allegaron una prueba tendiente a establecer con claridad tal obligación.

Queda, pues, por determinar, lo tocante a los perjuicios solicitados, desde luego que si uno de los contratantes no se allanó a cumplir con lo pactado en el contrato de prestación de servicio, muy a lugar es pensar que el contratante cumplido tiene derecho, por esa circunstancia, a ejercer las acciones alternativas a que alude el precepto 1546 del código civil, hipótesis ambas en que es plausible reclamar el abono de perjuicios, así sean los tasados anticipadamente, en los términos autorizados por los artículos 1592 y siguientes del ordenamiento citado.

Al respecto la Corte Suprema de Justicia, ha establecido:

*“... En el ámbito de los contratos bilaterales y en cuento toca con la facultad legal que, según los términos del artículo 1546 del Código Civil, en ellos va implícita de obtener la resolución por incumplimiento, hoy en día se tiene por verdad sabida que es requisito indispensable para su buen suceso en un caso determinado, la fidelidad a sus compromisos observada para por quien ejercita esa facultad habida cuenta que, como lo ha señalado la Corte,*



*el contenido literal de aquél precepto basta para poner de manifiesto que el contratante incumplido utilizando el sistema de la condición resolutoria tácita, no puede pretender liberarse de las obligaciones que contrajo.*

*Es preciso entender, entonces, que no hay lugar a resolución de este linaje en provecho de aquella de las partes que sin motivo también ha incurrido en falta y por lo tanto se encuentra en situación de incumplimiento jurídicamente relevante, lo que equivale a afirmar que la parte que reclama por esa vía ha de estar por complejo limpia de toda culpa, habiendo cumplido rigurosamente con sus obligaciones, al paso que sea la otra quien no haya hecho lo propio, de donde se sigue que "...el titular de la acción resolutoria indefendiblemente lo es el contratante cumplido o que se ha allanado a cumplir con las obligaciones que le corresponden y, por el aspecto pasivo, incuestionablemente debe dirigirse la mencionada acción contra el contratante negligente, puesto que la legitimación para solicitar el aniquilamiento de la convección surge del cumplimiento en el actor y del incumplimiento en el demandado u opositor..." (CSJ SC de 7 mar. 2000, rad., N° 5319)*

En nuestro ordenamiento, el régimen de responsabilidad admite dos tipos, el de naturaleza contractual y la extracontractual, fundadas comúnmente en el principio general de reparación según el que "todo aquel que cause daño a otro, es obligado a indemnizarlo" (artículo 2343 del Código Civil).

En el caso que nos ocupa, encontramos que se presentó un incumplimiento por parte del Contratante, como se señaló, motivo por el cual se accederá a conceder la cláusula penal, contemplada en el contrato de prestación del servicio, el cual se tasa en un 20% del valor total del contrato, esto es, la suma de UN MILLON OCHOCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE (\$ 1.814.400), conforme la cláusula sexta del referido contrato.

Finalmente y para actualizar esas sumas debe acudirse a la siguiente fórmula:  $(If / Ii) VH = VP$ . Donde If indica el IPC final, Ii indica el IPC inicial, VH es el valor histórico y VP es el valor presente del valor histórico, valores tomados de la página oficial del DANE.

## 6. CONDENA EN COSTAS.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, que remite al artículo 365 del Código General del Proceso, en el presente asunto no habrá condena en costas, dado que como lo afirma la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>11</sup> no puede aplicarse dicha normatividad de forma objetiva y automática, sino que debe hacerse un juicio mínimo por parte del juzgador. Así las cosas este despacho encuentra que la parte actora no demostró que hubiese tenido que incurrir en gasto alguno diferente al de su propia defensa, aunado al hecho que no se observó ninguna conducta temeraria o de mala fe por la parte actora.

## 7. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia - Caquetá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** probado la excepción de falta de legitimación en la casua por pasiva respecto del municipio de Florencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** probado el incumplimiento contractual por parte del señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN, para con el señor JOSÉ LEOTADIO BOLÍVAR GARCÍA, por las razones acá señaladas.

**TERCERO:** como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al señor CESAR AUGUSTO ALVAREZ LEÓN, pagar las siguientes sumas de dinero a favor del actor, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. CONSEJERO PONENTE: ALFONSO VARGAS RINCÓN (E). Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil quince (2015). Radicación No. 73001-23-33-000-2012-00206-01. Expediente No. 1343-2014. Actor: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Ver también CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "A". CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ (E). Bogotá D.C., tres (03) de agosto de dos mil quince (2015). Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00439-01(0240-14) Actor: UGPP. Demandado: JOSE JESUS VALENCIA DUQUE.



Medio de Control: Reparación Directa  
Demandante: José Leotadio Bolívar García  
Demandado: Municipio de Florencia y Otros  
Radicado: 18001-33-33-752-2014-00016-00

---

- **Capital:** CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS MCTE (\$4.500.000).

**CUARTO:** CONDENAR al demandado a cancelarle a la parte demandante dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la sentencia, la suma de UN MILLON OCHOCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE (\$ 1.814.400), por concepto de la cláusula penal.

**QUINTO:** las anteriores sumas seran actuaizadas, conforme a la siguiente fórmula:  $(If / Ii) VH = VP$ . Donde if indica el IPC final, Ii indica el IPC inicial, VH es el valor histórico y VP es el valor presente del valor histórico, valores tomados de la página oficial del DANE.

**SEXTO:** SIN condena en costas y agencias en derecho en la instancia

**SÉPTIMO:** Una vez ejecutoriada la presente decisión **ORDÉNESE** expedir a la parte actora, copia de la presente decisión con sus constancias de notificación y ejecutoria, y procédase a realizar las anotaciones en el programa siglo XXI, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GINA PAMELA BERMEO SIERRA  
Juez