



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa
Asunto: Sentencia

Temas: *INDEBIDA ELECCIÓN DE LA ACCIÓN – requisitos de procedencia de la acción de reparación directa y la de nulidad y restablecimiento del derecho.*

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo Cundinamarca, a través de la cual se negaron las pretensiones.

Se demanda la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por las operaciones ejecutadas por un liquidador, durante el trámite de liquidación forzosa administrativa.

SENTENCIA IMPUGNADA

1. Como se ha indicado, corresponde a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se decidió la demanda de reparación directa presentada el 26 de junio de 2012¹, por AGRORED S.A. (en adelante AGRORED) contra la Nación - Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante la SUPERSOLIDARIA), con el fin de que se le declare solidaria y patrimonialmente responsable por los daños causados por el agente liquidador que designó para el trámite de liquidación forzosa administrativa de la Cooperativa Nacional de Caficultores de Calarcá Ltda. (en adelante COOCAFÉ).

2. Las pretensiones, hechos y fundamentos de derecho invocados en la demanda fueron, los siguientes:

Pretensiones

3. Se solicitó el pago, a título de lucro cesante y daño emergente, de mil quinientos millones de pesos M/cte. (\$1.500'000.000) o que, de manera subsidiaria, se revocaran las órdenes proferidas por el liquidador relacionadas con el

¹ Folio 23 c. 1.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

levantamiento de hipoteca y venta del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 282-37313 y se ordenara su entrega.

Hechos

4. De una interpretación de la demanda, se logra establecer que AGRORED ejecutaba operaciones cafeteras en nombre propio y por cuenta de la Cooperativa Nacional de Cafeteros de Calarcá Ltda.

5. COOCAFÉ constituyó hipoteca sobre el inmueble con matrícula inmobiliaria 282-37313 a favor de la Cámara de Compensación de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A. (ahora Bolsa Mercantil de Colombia S.A.), por valor de mil cuatrocientos sesenta millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos noventa y ocho pesos (\$1.460'595.098).

6. Da cuenta la demanda que AGRORED pagó una suma de cuatro mil cuatrocientos catorce millones setecientos ochenta y dos mil setecientos doce pesos M/cte. (\$4.414'782.712) a la entonces Cámara de Compensación de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A. (Cámara de Riesgo Central de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A.) por lo que se subrogó, entre otros, los derechos de crédito y la garantía de hipoteca inmobiliaria otorgada, convirtiéndose en el beneficiario del gravamen constituido por COOCAFÉ.

7. Por Resolución 20103500001435 del 12 de marzo de 2010, la SUPERSOLIDARIA ordenó la intervención administrativa y toma de posesión de COOCAFÉ y designó al señor Juan Carlos Flores Ruiz como agente interventor. Posteriormente, con ocasión del informe rendido por el citado señor, por Resolución 20103500003695 del 25 de mayo siguiente, esa Superintendencia ordenó la liquidación de esa cooperativa y designó al mencionado señor como agente liquidador.

8. Durante el trámite liquidatorio, el señor Flores Ruiz ordenó el levantamiento de la hipoteca que pesaba sobre el inmueble con matrícula inmobiliaria 282-37313 a favor de la Cámara de Compensación de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A. (en adelante LA CÁMARA), aduciendo la voluntad de las partes, pese a que LA CÁMARA no prestó su consentimiento, no fue notificada de tal decisión y, por ende, tampoco tuvo oportunidad de controvertirla. Posteriormente, el agente liquidador vendió el inmueble a favor de un tercero, por una suma equivalente a ochocientos cincuenta millones de pesos (\$850'000.000), pese a que el bien costaba mil quinientos millones de pesos (\$1.500'000.000).

9. Por oficio del 22 de septiembre de 2010, AGRORED informó a la Superintendencia y al agente liquidador, la improcedencia del levantamiento de la

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

garantía hipotecaria y la venta del inmueble, por expresa disposición legal, y solicitó el pago de indemnización por tal concepto, petición frente a la cual la Superintendencia negó cualquier reconocimiento².

Fundamentos de Derecho

10. Se indicó que la enajenación del bien hipotecado en garantía supuso una violación directa al artículo 11 de la Ley 964 de 2005, según el cual está prohibido en los procesos liquidatorios disponer de bienes garantizados a favor del mercado público de valores y, por esta vía, arguyó una falla en el servicio de la SUPERSOLIDARIA, en consideración a que, siendo advertida por la sociedad demandante y teniendo las facultades de inspección, control y vigilancia, no intervino a fin de que el agente liquidador no ejecutara los actos causantes de daños, razón por la que le asistía responsabilidad patrimonial y, por ende, debía resarcir la disminución económica que sufrió la demandante³.

La defensa

11. La SUPERSOLIDARIA se opuso a las pretensiones y, para tal efecto, señaló que las facultades de inspección, vigilancia y control no le otorgan competencia para revocar las decisiones o revertir actos de los agentes liquidadores, toda vez que el Decreto 663 de 1993 les dota de autonomía y facultad para adelantar, por cuenta y riesgo propio, todas las actuaciones que estos consideren necesarias para llevar a buen término los respectivos procesos de liquidación; de ahí que ante la culpa grave o dolo de éstos, la responsabilidad que se derive sea exclusivamente suya.

12. Añadió que, la demandante no se hizo parte del proceso de liquidación de COOCAFÉ, además, no hay prueba de que esa sociedad fuera acreedora de la liquidada, razón por la cual, de un lado, no le asiste legitimación para reclamar los perjuicios que dice haber sufrido y, de otro, evidencia que el levantamiento de la garantía hipotecaria y la venta del inmueble que se refiere en la demanda no constituyó ninguna irregularidad por parte del liquidador por tratarse de una garantía constituida a favor de la bolsa de valores, situación que desvirtúa la supuesta falla en el servicio de la superintendencia⁴.

² Folios 15 a 18 c. reforma de demanda.

³ Folios 1 a 26 c. reforma de demanda.

⁴ Folios 47 a 66 c. 1.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

Alegatos de parte y concepto del Ministerio Público

13. Surtido el trámite probatorio, la parte demandante indicó que las pruebas eran demostrativas: i) de la constitución de hipoteca de un inmueble por parte de la COOCAFÉ a favor de LA CÁMARA, por valor de mil cuatrocientos sesenta millones quinientos noventa y cinco mil ochocientos noventa y ocho pesos (\$1.460'595.098); ii) de la subrogación de crédito, por pago, a favor de AGRORED y la transferencia de la hipoteca constituida como garantía a favor de LA CÁMARA; iii) que el agente liquidador designado para la COOCAFÉ deliberadamente levantó la hipoteca de garantía y enajenó el bien inmueble desconociendo la prohibición legal de ese acto, al recaer en un bien a favor del mercado público de valores; y iv) que AGRORED avisó oportunamente a la superintendencia demandada sobre las irregularidades ejecutadas por el liquidador y, pese a ello, la entidad no ejerció las facultades de inspección, vigilancia y control de sus funcionarios y permitió que ocurrieran los daños, cuya reparación ahora se solicita, de modo que su responsabilidad se haya comprometida⁵.

14. La Superintendencia demandada reiteró que: i) de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), los liquidadores tienen a su exclusivo cargo la administración del patrimonio de la persona en liquidación y, por ende, sólo a ellos les asiste la facultad de celebrar actos y contratos, levantar gravámenes, enajenar bienes, cancelar hipotecas, entre otros, pues son los responsables de garantizar el pago a los acreedores bajo los principios de universalidad y *par conditio creditorum*; dada la autonomía que la ley le otorga a los liquidadores, sus acciones son desplegadas por cuenta y riesgo propio, de ahí que los daños que se deriven de su actuar, bien a dolo o culpa grave, comprometen únicamente su responsabilidad; ii) la hipoteca a que alude AGRORED fue constituida a favor de la Cámara de Compensación de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A., por lo que sólo a ese ente le asiste legitimación para controvertir los actos relacionados con la garantía hipotecaria; iii) si se aceptara que AGRORED era subrogataria del crédito a favor de LA CÁMARA, debió hacerse parte del trámite liquidatorio y, entonces, controvertir las decisiones del liquidador por las cuales efectuó el levantamiento de la garantía hipotecaria y la enajenación del bien garantizado, actuación que no hizo y por la que no le es dable ahora imputar responsabilidad a la SUPERSOLIDARIA⁶.

La decisión recurrida

15. Mediante sentencia proferida el 2 de octubre de 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, para lo cual consideró que: i) de conformidad con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero,

⁵ Folios 325 a 341 c. 1.

⁶ Folios 342 a 351 c. 1.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

aplicable por remisión expresa de los artículos 1° y 2° del Decreto 455 de 2004, los liquidadores son agentes especiales cuya función es llevar a buen término sus encargos de forma autónoma e independiente; ii) según lo previsto en la Ley 454 de 1998 y el Decreto 186 de 2004, las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la SUPERSOLIDARIA demandada recaen únicamente sobre las personas vigiladas de las que se excluyen los agentes especiales, por lo que no le es dable revocar o controvertir sus decisiones; iii) en atención a lo reglado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los actos ejecutados por los agentes especiales son de su inmediata y directa responsabilidad, de ahí que respondan por los daños que puedan ocasionar en ejercicio de sus funciones por dolo o culpa grave; iv) los daños reclamados por AGRORED se hacen consistir en los actos supuestamente arbitrarios del liquidador designado para COOCAFÉ y, por tanto, son de su entera responsabilidad, sin que le resulte imputable a la SUPERSOLIDARIA⁷.

El recurso interpuesto

16. La parte demandante solicitó la revocatoria del fallo de instancia, para cuyo efecto sostuvo que AGRORED avisó oportunamente a la SUPERSOLIDARIA la actuación irregular ejecutada por el agente liquidador designado para COOCAFÉ; no obstante, esa autoridad no desplegó ninguna conducta tendiente a impedir la causación de daños a esa sociedad, pese a que contaba con esa facultad, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 454 de 1998 y el artículo 2° del Decreto 186 de 2004.

17. Según la actora, esta situación evidenciaba una falla en el servicio de la SUPERSOLIDARIA y, por ende, el daño que sufrió AGRORED por el levantamiento de la hipoteca y posterior venta del inmueble que garantizaba un crédito a favor de esa sociedad, que fueron ejecutados por un liquidador designado por esa Superintendencia, comprometían la responsabilidad de tal autoridad demandada.

18. Igualmente, aclaró que no le era exigible concurrir al trámite liquidatorio de COOCAFÉ, para hacer valer el crédito del cual se subrogó por pago, ya que la garantía hipotecaria se había constituido originalmente a favor del mercado de valores y, por ende, el bien afecto no podía integrar la universalidad patrimonial, debía quedar excluido del trámite y, por tanto, el liquidador no podía disponer de ese inmueble como en efecto lo hizo.

19. Finalmente, indicó que no podía exigírsele recurrir los actos irregulares del liquidador, en consideración a que el daño provenía de la omisión de la

⁷ Folios 366 a 379 c. principal.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

Superintendencia, por falta de ejecución de sus funciones de inspección, vigilancia y control⁸.

Alegatos de conclusión en segunda instancia

20. La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación⁹.

21. El Ministerio Público no presentó concepto y la parte demandada se pronunció extemporáneamente.

CONSIDERACIONES

22. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado.

Del objeto del recurso

23. El centro argumentativo del recurso se contrae a determinar si el *a quo* determinó, valoró y aplicó las normas correspondientes al caso concreto, ya que, en sentir del apelante, de acuerdo con la Ley 454 de 1998 y el artículo 2° del Decreto 186 de 2004 y contrario a lo razonado por el tribunal, la SUPERSOLIDARIA es competente para intervenir y revertir los actos jurídicos o contratos ejecutados por los agentes liquidadores y, en este sentido, debió ser condenada, a título de falla en el servicio, al no haber ejercido tal competencia y no haber impedido las actuaciones que causaron daños a AGRORED.

24. Así las cosas, la discusión se enfoca en el análisis en la determinación de las facultades constitucionales y legales de la autoridad demandada frente a las actuaciones de los agentes especiales designados como liquidadores y, entonces, con fundamento en los hechos probados que, dicho sea de paso, no fueron objetados por las partes, determinará si le asiste responsabilidad por las acciones que desplegó el liquidador designado para la liquidación forzosa administrativa de COOCAFÉ.

De lo probado

25. De acuerdo con los medios de convicción recaudados en este proceso, se tienen por probados los siguientes hechos.

⁸ Folios 381 a 389 c. principal.

⁹ Folios 411 a 421 c. principal.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

26. AGRORED, como comisionista de bolsa, ejecutaba operaciones REPO con la Bolsa Mercantil S.A. (antes Bolsa Nacional Agropecuaria S.A.) directamente y por cuenta de la Empresa Exportadora Colombiana de Café S.A. (en adelante ECOCAFÉ), como lo expuso la representante legal de la Bolsa Mercantil de Colombia S.A.¹⁰ (en adelante BOLSA MERCANTIL).

27. En el marco de estas operaciones en bolsa, AGRORED y otros comisionistas, al igual que ECOCAFÉ incumplieron obligaciones contraídas con inversionistas y, como consecuencia, la BOLSA MERCANTIL tuvo que pagar a favor de estos siete mil seiscientos cincuenta y nueve millones ciento noventa y tres setecientos treinta y tres pesos (\$7'659.193.733), motivo por el cual suscribieron el acuerdo de pago del 9 de diciembre de 2005, en el cual se fijaron términos de pago de la suma citada y se comprometieron a otorgar pagarés e hipotecas como garantía. En dicho acuerdo, COOCAFE se comprometió a garantizar las obligaciones de pago, por medio del otorgamiento de hipoteca sobre el bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 282-1253 a favor de LA CÁMARA. Así se desprende del contenido literal del citado contrato:

“CONSIDERACIONES PREVIAS

1.- AGRONEGOCIOS S.A.; AGRORED S.A.; AGROPAR S.A. y MERCANCIAS Y VALORES S.A. son sociedades comisionistas miembros de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A. que en desarrollo del contrato de comisión, actuando por cuenta de ECOCAFE S.A. realizaron operaciones forward a través de las ruedas de negocios de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A.

2.- Que como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones adquiridas a través de las citadas operaciones, la Cámara de Compensación de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A. procedió a honrar los compromisos adquiridos con los inversionistas y para ello pagó la suma de SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO NOVENTA Y TRES SETECIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$7'659.193.733), discriminada en el Anexo que forma parte integral de este documento, valores que habían sido recibidos por ECOCAFE como mandante vendedor en las operaciones forward mencionadas.

3.- Que de conformidad con el marco reglamentario para la operación en el mercado público de la Bolsa Nacional Agropecuaria S.A., las partes que intervienen en operaciones bursátiles deben otorgar garantías constituidas sobre bienes propios o de terceros, que tienen por objeto respaldar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por ellas en el escenario bursátil.

(...)

OBJETO

1.- El presente acuerdo tiene por objeto establecer los términos y las condiciones que regirán la ejecución de la fórmula de pago que han presentado

¹⁰ Folios 210 y 211 c. 1.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

FRANCISCO ARANGO HOYOS; ECO CAFÉ S.A.; LOS COMISIONISTAS y LA COOPERATIVA, quienes por este medio garantizarán y pagarán a la CÁMARA DE COMPENSACIÓN DE LA BOLSA NACIONAL AGROPECUARIA las sumas de dinero que se originan en el pago de las obligaciones descritas en el Anexo parte de este acuerdo, las que a la fecha ascienden a SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO NOVENTA Y TRES SETECIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$7'659.193.733)

(...)

OBLIGACIONES A CARGO DE LA COOPERATIVA

Sin perjuicio de otras que puedan derivarse de la naturaleza del presente acuerdo, son obligaciones de LA COOPERATIVA:

3.1. La Cooperativa se obliga a constituir con antelación al 30 de marzo de dos mil seis (2006) una hipoteca que tendrá por objeto amparar las obligaciones adquiridas por ECO CAFÉ, FRANCISCO ARANGO y LAS SOCIEDADES COMISIONISTAS para con LA CÁMARA. Para el anterior efecto, LA COOPERATIVA se obliga a constituir garantía hipotecaria sobre el inmueble de su propiedad conocido como Club de la Cooperativa de Caficultores de Calarcá Ltda. ubicado en la vereda La Española del municipio de Calarcá, departamento del Quindío, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria no 282-1253 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá. La hipoteca tendrá por único objeto garantizarle a LA CÁMARA el cumplimiento de las obligaciones actuales o futuras a cargo de Francisco Arango, Eco café S.A. y las sociedades comisionistas AGRONEGOCIOS, AGRORED, AGROPAR y MERCANCÍAS Y VALORES, derivadas de las operaciones forward celebradas en el escenario de la BNA, en las cuales dichas sociedades comisionistas actuaron por cuenta de ECO CAFÉ. La hipoteca a la que se acaba de hacer referencia deberá constituirse previa autorización de la Superintendencia de la Economía Solidaria y del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Ley 550 en que se encuentra incurso LA COOPERATIVA.

(...)

OBLIGACIONES A CARGO DE LOS COMISIONISTAS

(...)

4.2. AGRORED deberá suscribir un pagaré con espacios en blanco con su respectiva carta de instrucciones para garantizar el pago de las acreencias exigibles por la BNA o Cámara de Compensación de la Bolsa Nacional Agropecuaria y que se deriven de los negocios que se realizaron por su intermediación y que están descritos en documento Anexo que forma parte de este acuerdo¹¹.

28. En cumplimiento del acuerdo citado, COOCAFÉ, mediante escritura pública 2210 del 20 de octubre de 2006, constituyó hipoteca abierta de primer grado, sin límite de cuantía sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 282-

¹¹ Folios 5 a 17 c. 8.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

37313 a favor de LA CÁMARA¹². Preciso es indicar que el inmueble con la matrícula inmobiliaria citada es el resultado del acto de englobe que se protocolizó mediante escritura pública del 16 de febrero de 2006 y que comprendió aquellos bienes identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 282-1253 y 282-10220, según lo indica las consideraciones de la escritura pública 2210 del 20 de octubre de 2006¹³.

29. Ahora, con ocasión de la falta de liquidez de COOCAFÉ, mediante Resolución 20103500001435 del 12 de marzo de 2010, la SUPERSOLIDARIA ordenó la toma de posesión administrativa y, ese mismo acto administrativo designó como agente especial al señor Juan Carlos Flórez Ruiz¹⁴, quien, en ejercicio de su encargo, el 25 de mayo de 2010, presentó el informe diagnóstico 20104400192452¹⁵, por medio del cual solicitaba a la SUPERSOLIDARIA la liquidación de COOCAFÉ, teniendo en cuenta “*las continuas pérdidas, el alto endeudamiento y las indebidas negociaciones*”¹⁶ que presentaba dicha cooperativa.

30. Como consecuencia, mediante Resolución 20103500003695 del 25 de mayo de 2010, la SUPERSOLIDARIA ordenó la toma de posesión con fines de liquidación de COOCAFÉ y designó al entonces agente especial, señor Flórez Ruiz, como agente liquidador¹⁷.

31. A través de oficio del 5 de abril de 2010, el agente liquidador solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos de Calarcá, entre otras medidas: i) registrar la toma de posesión para liquidación forzosa administrativa, ordenada mediante Resolución 2010500001435 de 2010, en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de los bienes de COOCAFÉ y ii) “*cancelar los gravámenes que recaigan sobre los bienes de la institución financiera intervenida*”¹⁸, lo cual tuvo alcances sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 282-37313, sobre el cual recaía el gravamen a favor de LA CÁMARA y sobre los identificados con las matrículas inmobiliarias 828-37314; 282-12003; 282-13951; 282-3176; 282-21564 y 282-5308¹⁹.

32. Como consecuencia de la orden, la Oficina de Instrumentos Públicos de Calarcá, por medio de anotación 17 inscrita en el folio del bien identificado con la matrícula inmobiliaria 282-37313 hizo constar la cancelación de la hipoteca abierta de primer grado otorgada por COOCAFÉ a favor de LA CÁMARA, que constaba en anotación 11, por orden del agente liquidador. Es preciso aclarar que en el plenario

¹² Folios 291 a 299 c. 1.

¹³ Folio 292 c. 1.

¹⁴ Folio 23 a 42 c. 3.

¹⁵ Folios 66 a 74 c. 3.

¹⁶ Folio 1 c. 3.

¹⁷ Folios 1 a 4 c. 3.

¹⁸ Folio 415 c. 5.

¹⁹ Folio 415 c. 5.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

obra copia incompleta del certificado de tradición y libertad del inmueble, al cual le falta la página 4 donde consta la anotación 17; sin embargo, se encuentra probada tal situación, porque así lo evidencia comunicaciones cruzadas entre LA CÁMARA, la BOLSA MERCANTIL y AGRORED²⁰, y la Resolución 24 de 2012, el auto de marzo de 2013²¹ y la Resolución 4 de 2013, dictados por la Oficina de Instrumentos Públicos de Calarcá, en el trámite de una actuación administrativa “*tendiente a establecer la real situación jurídica del inmueble identificado bajo la matrícula inmobiliaria 282-37313*”²², que se explicará en acápite siguientes.

33. Mediante oficio del 4 de agosto de 2010, LA CÁMARA informó a AGRORED y a la BOLSA MERCANTIL, a petición del primero, la subrogación del crédito y garantías definidas en el acuerdo del 9 de diciembre de 2005, por parte de AGRORED, como consecuencia del pago por este efectuado. El escrito es del siguiente tenor:

“Para todos los efectos legales, la CÁMARA DE RIESGO CENTRAL DE CONTRAPARTE DE LA BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A. manifiesta que de acuerdo con lo informado por la sociedad AGRORED S.A., ésta entidad realizó con sus propios recursos pagos que corresponden a la sociedad C.I. ECOCAFÉ S.A., en su calidad de deudor del Acuerdo de pago suscrito entre la Cámara, C.I. ECOCAFÉ y otros, por lo que con base en el artículo 1670 del Código Civil, por efecto de la subrogación legal, AGRORED S.A. se subroga en las garantías que se identifican en los numerales 3 y 4 de este documento.

De acuerdo con lo informado por la sociedad AGRORED S.A., el monto total de las obligaciones garantizadas con las hipotecas a que se refiere este documento que pagó a la CÁMARA DE RIESGO CENTRAL DE CONTRAPARTE DE LA BOLSA MERCANTIL DE COLOMBIA S.A., asciende a la suma de CUATRO MIL SETECIENTOS CATORCE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MIL SETECIENTOS DOCE PESOS (\$4.414'782.712) MONEDA CORRIENTE.

(...)

3. Garantía N° 1

Constituida por Escritura Pública NOVECIENTOS TREINTA Y DOS (932), otorgada por la EMPRESA EXPORTADORA COLOMBIANA DE CAFÉ S.A. – ECO CAFÉ S.A., en la Notaría Treinta y Cinco del Círculo de Bogotá, D.C. el treinta y uno (31) de marzo de dos mil cinco (2005), en los siguientes términos

(...)

4. Garantía 2

Constituida por Escritura Pública DOS MIL DOSCIENTOS DIEZ (2.210) otorgada por la COOPERATIVA NACIONAL DE CAFICULTORES DE

²⁰ Folios 165 y 166 c. 3.

²¹ Folios 86 a y 87 c. 5.

²² Folio 25 c. 5.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

CALARCÁ LTDA. en la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Calarcá (Quindío) el veinte (20) de octubre de dos mil seis (2006)

(...)

La presente declaración se hace por solicitud expresa de la sociedad AGRORED S.A. para efectos de que pueda instrumentar los derechos que le asisten como consecuencia de la subrogación legal a la que se ha hecho referencia en el presente documento²³ (resaltado fuera del texto original).

34. Obrando como liquidador de COOCAFÉ, mediante escritura pública 3732 del 1 de octubre de 2010, el señor Flórez Ruíz vendió a favor de ALIAGRO S.A. (en adelante ALIAGRO) el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 282-37313 y aquellos con matrícula inmobiliaria 282-37314 y 282-12003, por un valor de ochocientos cincuenta millones de pesos (\$850'000.000)²⁴.

35. El 20 de enero de 2011, LA CÁMARA reiteró a AGRORED y a LA BOLSA MERCANTIL la subrogación de crédito y garantías por pago que se había indicado en oficio del 4 de agosto de 2010 e informó que, de acuerdo la información remitida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá, la anotación 17, relativa a la cancelación de la anotación 11, por la cual se hacía constar la hipoteca del inmueble con matrícula inmobiliaria 282-37313, había sido efectuada por orden del agente liquidador de COOCAFÉ. El oficio es de la siguiente literalidad:

“Me refiero a la subrogación de las garantías hipotecarias que amparaban los pagos realizados en virtud del acuerdo de pago suscrito en el año 2005 entre la otrora CRCBNA, hoy CRC MERCANTIL, ECO CAFÉ S.A., y las sociedades comisionistas que actuaron por su cuenta.

Sobre el particular me permito reenviar la información que se allego a usted a través de la comunicación PC-479 del 20 de septiembre de 2010 donde consta, como se ha informado en varias ocasiones, la inscripción de la cancelación de los embargos mencionados por solicitud de COOCAFE sin intervención alguna de la CRC MERCANTIL.

En el mismo sentido me permito poner de presente, nuevamente, que la CRC MERCANTIL solicitó a la directora de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá, Doctora (...) respecto al certificado de tradición y Libertad de la matrícula inmobiliaria 282-37313, el soporte de la anotación número diecisiete (17) de fecha 05/05/2010 que según dicho documento corresponde al Oficio SN del 05/04/2010 del Agente Especial de COOCAFÉ LTDA. por medio de la cual se procedió a cancelar la anotación once (11) correspondiente a una hipoteca en cuantía indeterminada a favor de la CRC MERCANTIL.

Una vez recibida la información por parte de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá se pudo constatar, tal y como se le informó a usted, en su momento, que el levantamiento de la hipoteca en comento fue solicitado por el Agente Especial de COOCAFE, Doctor Juan Carlos Flórez Ruiz

²³ Folios 35 a 42 c. 8.

²⁴ Folios 278 a 285 c. 1.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

*basándose en la Resolución número 20103500001435 (Anexo) expedida por la Superintendencia de la Economía Solidaria el 12/03/2010. Esto es, sin que intermediara la voluntad de la CRC MERCANTIL*²⁵.

36. Mediante Resolución del 12 de abril de 2011, corregida por la Resolución 003 del 20 de mayo de ese año²⁶, el agente liquidador decidió sobre el reconocimiento, calificación, graduación y/o rechazo de las reclamaciones presentadas en el proceso de liquidación forzosa administrativa de COOCAFÉ; no se presentó ninguna por parte de LA CÁMARA, la BOLSA MERCANTIL o AGRORED²⁷.

37. El 9 de abril de 2012, AGRORED ofició a la SUPERSOLIDARIA para que revocara la orden de levantamiento de hipoteca, se retrotrajera la venta y se entregara el bien relacionado con la escritura pública 2210 del 20 de octubre de 2006, esto es, el identificado con matrícula inmobiliaria 282-37313. Dicha solicitud la fundó en los artículos 11 y 18 de la Ley 964 de 2005, que prohíben incluir en la masa objeto de liquidación, los bienes representativos de garantías a favor del mercado público de valores²⁸.

38. El 10 de mayo siguiente, la SUPERSOLIDARIA remitió al agente liquidador la petición formulada por AGRORED²⁹ y, por oficio 20123300107721, informó al peticionario que, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los agentes liquidadores son particulares investidos transitoriamente de funciones administrativas sin ninguna vinculación con el ente de control, razón por la cual los actos que hubiera ejecutado el señor Flórez Ruiz son de su entera responsabilidad, al tiempo que las controversias que puedan surgir de las decisiones que tome deben ser promovidas por AGRORED ante la jurisdicción mediante la nulidad y el restablecimiento del derecho, sin que la SUPERSOLIDARIA pueda intervenir en ellas por falta de habilitación legal. Indicó también que había dado traslado de la petición al agente liquidador para lo de su competencia³⁰.

39. Mediante Resolución 24 del 29 de noviembre de 2012, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá inició "*actuación administrativa tendiente a establecer la real situación jurídica del inmueble identificado bajo la matrícula inmobiliaria No. 282-37313*", por orden del 13 de noviembre de 2012 dictada por la Superintendencia Delegada para el Registro, con ocasión de la petición de corrección formulada ante ese órgano por AGRORED. La motivación de dicho acto administrativo fue la siguiente:

²⁵ Folios 32 y 33 c. 8.

²⁶ Folios 275 a 279 c. 3.

²⁷ Folios 263 a 269 c. 3.

²⁸ Folios 83 a 96 c. 3.

²⁹ Folio 356 c. 3.

³⁰ Folios 357 a 359 c. 3.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

“HECHOS

1.- El día 21 de noviembre del hog año se radicó en esta Oficina Seccional de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá, el oficio E.E. 028390 fechado a 13 de noviembre de 2012, proveniente de la Superintendencia Delegada para el Registro, mediante el cual el doctor (...) dispone que este despacho inicie actuación administrativa tendiente a establecer la real situación jurídica del folio matriculado inmobiliariamente bajo el N° 282-37313, atendiendo las disposiciones contenidas en el artículo 59 de la Ley 1579 de 2012, que legalmente otorga al Registrador de Instrumentos Públicos facultades de corrección respecto de las inscripciones que obran en la historia traditiva, cuando se ha incurrido en error, u omisión en aras que el folio refleje la verdadera y real situación jurídica del inmueble.

2.- el oficio reseñado tuvo origen en la solicitud elevada por el doctor (...) Gerente Comercial de AGRORED, ante el Superintendente de Notariado y Registro, adjuntando veinticinco (25) folios radicados en este despacho bajo el SNR2012ER056619, contentivos de documentos, los cuales se ordenan arribar al presente expediente para su estudio correspondiente.

3.- Un análisis exhaustivo de los documentos reseñados, aunado a los documentos fuente de las anotaciones registradas y que reposan en nuestros archivos nos permite concluir que:

(...)

En tal virtud, resulta imperativo aplicar al folio plurimencionado la profilaxis que demanda el caso bajo estudio, acudiendo a la facultad de corrección de errores prevista para el registro en el capítulo XIII de la Ley 1579 de 2012, partiendo del supuesto fáctico de que existió yerro en la inscripción del documento sometido a registro, todo ello en aras que el folio una vez decidida la presente actuación administrativa refleje la verdadera y real situación jurídica que le corresponde en cumplimiento del artículo 49 de la Ley 1579 de 2012, que dispone ‘finalidad del folio de matrícula. El modo de abrir y llevar la matrícula se ajustará a lo dispuesto en esta ley, de manera que aquella exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien’.

No obstante, como los errores pueden ser de forma y de fondo, los primeros son mayoritariamente mecanográficos o de digitación errada y no requieren actuación administrativa, ya que se corrigen de la forma prevista en el artículo 59 de la Ley 1579 de 2012, en tanto que los segundos, se pueden dar por omisión al registrar el acto, por interpretación equivocada del acto registrado y por calificación ilegal del mismo, en estos casos, siempre que haya terceros determinados y/o indeterminados que puedan resultar afectados con la corrección, se debe agotar previamente la actuación administrativa para proferir el acto administrativo que ordena corregirlos, que es el caso que nos ocupa”³¹.

40. Contra esta decisión administrativa, ALIAGRO, comprador del inmueble cuyo folio de matrícula se investiga, formuló recurso de reposición e indicó que presentaba indebida motivación, pues, al ser la intención de AGRORED la cancelación de la anotación 17, por la que se dispuso suprimir la anotación 11

³¹ Folio 23. C.5.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

relativa a la constitución de un gravamen hipotecario, debía surtirse el procedimiento para la cancelación de anotaciones y no aquél para corrección del folio de matrícula inmobiliaria; además, manifestó la improcedencia de la petición, por falta del título u orden judicial o administrativa que sirviera de fundamento sustancial para revocar del mandato del liquidador de levantar la garantía hipotecaria³².

41. Mediante resolución 14 de abril de 2013, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá resolvió el recurso de reposición, en el sentido de revocar la Resolución 24 del 29 de noviembre de 2012, para lo cual consideró que debía cesar la actuación administrativa en curso, toda vez que el acto de registro de la anotación 17 objeto de análisis, es en sí mismo un acto administrativo, así como también lo es la orden impartida por el liquidador que provocó la actuación administrativa de registro y, por tanto, las discusiones sobre sus fundamentos y en últimas sobre su legalidad por el supuesto desconocimiento de las disposiciones de la Ley 964 de 2005, son de competencia exclusiva de los jueces, de ahí que las apreciaciones de si el oficio remitido por el agente liquidador daba lugar o no a la supresión del gravamen hipotecario y a la cancelación de la respectiva anotación debían ser dilucidadas ante la jurisdicción y no así ante los registradores³³.

42. Contra esta decisión AGRORED interpuso recurso de apelación el cual fue concedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá, sin que se tenga noticia del resultado de tal actuación.

La acción procedente en el caso concreto

43. El daño es una de las condiciones esenciales que condiciona la vocación de prosperidad de la responsabilidad patrimonial del Estado a causa de las acciones, omisiones, operaciones administrativas, ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o, en general, por cualquier otra causa.

44. Concordante con esta idea, el daño es fuente determinante del cauce procesal que la víctima debe invocar a la hora de presentar la demanda; así, el tipo de acción no está a merced de la liberalidad de quien acude a la jurisdicción en busca de tutela efectiva, sino que está atada a la situación o condición originaria de la lesión, pues, por regla general, si éste proviene de una circunstancia respecto de la que no media una decisión administrativa, como *“un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”*, la procedente es la acción de reparación directa, como lo concibe el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

³² Folios 32 a 81 c. 5.

³³ Folios 147 a 166 c. 5.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

45. Pero si la situación fuente del daño o la afectación de un derecho está antecedida por una expresión de la Administración contenida en un acto administrativo que se acusa de ilegal, no es posible adelantar un análisis de responsabilidad directo como el que se efectúa bajo los cauces de la acción previamente descrita, ya que es preciso direccionar el acceso a la jurisdicción bajo los presupuestos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según sea el caso, lo cual permite demostrar que el menoscabo es correlativo a un vicio del acto que justifica la supresión de la presunción de legalidad que lo amparaba y su eliminación del espectro jurídico conjunto a sus efectos, situación que, a su vez, justifica la reparación y/o el restablecimiento del derecho, tal como se colige del artículo 85 *ibidem*, según el cual “*toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño*”.

46. En este caso, como se dejó indicado en los antecedentes de esta sentencia, la demandante interpuso acción de reparación directa con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la SUPERSOLIDARIA por los perjuicios sufridos por la supuesta omisión en las funciones de supervisión, vigilancia y control, la cual se derivó porque, siendo advertida por AGORED por oficio del 22 de septiembre de 2010, no intervino a fin de que el agente liquidador no proferiera orden de cancelación de gravámenes hipotecarios a su favor ni enajenara el bien con matrícula 282-37313 a ALIAGRO, como tampoco revocó tales actos, pese a la petición elevada en tal sentido.

47. Al respecto, es preciso aclarar que, de acuerdo con Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las decisiones proferidas por los agentes liquidadores, quienes fungen como particulares investidos de funciones administrativas transitorias³⁴ en el decurso de los trámites concursales forzosos, deben ceñirse por los principios de procedimiento administrativo y, además, constituyen actos administrativos o actos de gestión; los primeros cuando se ejecuten funciones públicas y los segundos cuando se obre en el giro ordinario de los negocios de la liquidada³⁵, tal como se desprende de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 295 *ibidem* que establecen:

³⁴ Numeral 8 del artículo 291: “Los agentes especiales ejercerán funciones públicas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad, cuando sea del caso, de las reglas del derecho privado a los actos que ejecuten en nombre de la entidad objeto de la toma de posesión”.

³⁵ Artículo 293: “1. Naturaleza y objeto del proceso. El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.
2. Normas aplicables. Los procesos de liquidación forzosa administrativa de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria serán adelantados por los liquidadores y se regirán en primer término por sus disposiciones especiales.

En las cuestiones procesales no previstas en tales normas que correspondan a actuaciones orientadas a la expedición de actos administrativos se aplicarán las disposiciones de la parte

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

“RÉGIMEN APLICABLE AL LIQUIDADOR Y AL CONTRALOR.

1. Naturaleza de las funciones del liquidador. *El liquidador designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras o por los acreedores reconocidos, ejercerá funciones públicas administrativas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas del derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de liquidación.*

2. Naturaleza de los actos del liquidador. *Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimir las a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso liquidatorio.*

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos, quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito salvo que contra ellas se interponga recurso. En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el liquidador podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados.

El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario.

3. Actos de gestión. *Las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de gestión del liquidador o en los contratos que celebre, serán resueltas por la jurisdicción ordinaria mediante el procedimiento que en cada caso corresponda, según la naturaleza del litigio.*

Cuando el liquidador lo estime conveniente podrá consultar a la Junta de Acreedores aspectos relacionados con la liquidación”.

48. Ahora, tal como lo refleja la norma en cita, las controversias y discusiones que puedan suscitarse en relación con “*las decisiones del liquidador (...) que por su naturaleza constituyan actos administrativos*” deben ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero no bajo el ropaje de la acción de reparación directa, sino bajo los cauces de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues tratándose de un acto y no un hecho, es preciso que el interesado manifieste y acredite las condiciones que justifican la supresión de la presunción de

primera del Código Contencioso Administrativo y los principios de los procedimientos administrativos.

La realización de activos y de los demás actos de gestión se regirán por las normas del derecho privado aplicables por la naturaleza del asunto”.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

legalidad que cobija las expresiones de quien ejerce funciones en nombre de la administración pública, tal como lo hacen los agentes liquidadores de que trata el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

49. En este caso, el señor Juan Carlos Flórez Ruiz expidió el oficio del 5 de abril de 2010, por medio del cual ordenó a la Oficina de Instrumentos Públicos de Calarcá, entre otras medidas: i) registrar la toma de posesión para liquidación forzosa administrativa, ordenada mediante Resolución 2010500001435 de 2010, en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria de los bienes de COOCAFÉ y ii) “cancelar los gravámenes que recaigan sobre los bienes de la institución financiera intervenida”³⁶, lo cual tuvo alcances sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 282-37313, gravado con hipoteca a favor de LA CÁMARA y sobre los identificados con las matrículas inmobiliarias 828-37314; 282-12003; 282-13951; 282-3176; 282-21564 y 282-5308³⁷.

50. Tales órdenes fueron proferidas por el agente liquidador en el marco de las facultades que le otorga la ley para unificar bajo la misma masa patrimonial los bienes del ente en liquidación y así también reunir en un mismo escenario a la universalidad de acreedores, características estas propias que distinguen los procesos concursales e impiden, entre otras cosas, que se inicien procesos ante la jurisdicción coactiva que puedan afectar las reglas de *par conditio creditorum*.

51. Ahora, más allá de las justificaciones de la habilitación legal de un liquidador para proferir ese tipo de órdenes, no asiste duda alguna respecto de la naturaleza de acto administrativo de la decisión impartida por el agente liquidador designado para la liquidación forzosa de COOCAFÉ, pues implica el ejercicio de funciones de autoridad administrativa otorgadas transitoriamente; en consecuencia, si AGRORED consideraba, tal como lo señala en su escrito de demanda y de apelación, que esa decisión era infundada, pues, en su sentir, desconocía la prohibición de integración a la masa liquidatoria de garantías a favor del mercado público de valores, contemplada en los artículos 11 y 18 de la Ley 964 de 2005, debió promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra ese acto, pues finalmente ese acto es la fuente del daño que ahora invoca como fundamento de responsabilidad en sede de reparación directa.

52. Precisamente, el discurrir que plantea la Sala en esta oportunidad coincide, en lo que tiene que ver con la naturaleza del acto, con las motivaciones que llevaron a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá a cesar la “actuación administrativa tendiente a establecer la real situación jurídica del inmueble identificado bajo la matrícula inmobiliaria No. 282-37313”, respecto del cual recaía

³⁶ Folio 415 c. 5.

³⁷ Folio 415 c. 5.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

el gravamen hipotecario objeto de esta controversia; dice la Resolución del 14 de abril de 2013:

“Si bien es cierto inicialmente el despacho consideró que el oficio en cuestión no contenía sino solicitud de cancelación de medidas cautelares, también lo es que al discurrir la presente actuación administrativa se torna evidente que ambas partes interesadas cuestionan el contenido del documento fuente de inscripción. Por su parte AGRORED informa que el plurimencionado documento no contiene solicitud alguna de cancelación de hipoteca; para ALIAGRO, la solicitud en este sentido es clara y así lo confirma en declaración juramentada el doctor JUAN CARLOS FLÓREZ RUIZ, quien fungió como agente especial de la Cooperativa Nacional de Cafeteros de Calarcá Ltda., en cuya calidad suscribió el oficio dirigido a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá, de fecha 5 de abril de 2010.

Para la calificación de la idoneidad del documento se requieren conocimientos y técnicas, no se trata de un simple examen, de manera que el documento fuente genere la convicción sobre el acto de inscripción, entendiendo que se trata de un acto administrativo que crea una situación jurídica particular, que a partir del mismo surte efectos ante terceros.

(...)

La situación presente a dilucidar trascendió de tal manera que no se trata de simplemente determinar si se cometió un error por parte de la Oficina Seccional de Registro de Instrumentos Públicos de Calarcá al inscribir la cancelación de hipotecas, susceptible de corregir de conformidad con la norma expuesta precedentemente, sino si el oficio de marras, documento fuente de registro contiene o no solicitud de cancelación de gravámenes, quedando a esta altura de la actuación planteado un conflicto sustancial sobre el contenido del documento cuya solución está adscrita por ley a la autoridad jurisdiccional”³⁸.

53. Así las cosas, concluye la Sala, con base en los supuestos fácticos propuestos y las pretensiones planteadas, que el daño antijurídico que la actora estima le fue irrogado proviene de los efectos de un acto administrativo que se considera ilegal por violar las disposiciones de la Ley 964 de 2005, razón por la cual resulta abiertamente improcedente emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto, por indebida escogencia de la acción, ya que este tipo de asuntos deben ventilarse bajo el cauce procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo; al respecto, esta Corporación ha manifestado lo siguiente³⁹:

“Al efecto cabe tener en cuenta que esta Corporación⁴⁰ ha precisado que persisten algunos requisitos indispensables para proferir una decisión de fondo, como lo es que la acción contencioso-administrativa se ejerza con sujeción a los

³⁸ Folios 160 y 163 c. 5.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2010, Exp. 17.811.

⁴⁰ Cita del texto original: Sala de Casación Civil, sentencia del 12 de enero de 1976.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

requisitos que prevé la ley para su procedencia⁴¹, sin perjuicio de que, como lo explica la doctrina, el juez cumpla con la obligación 'de declarar la razón por la cual no puede proveer'⁴².

54. Además, las pretensiones formuladas en la demanda no están dirigidas a obtener la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo proferido por el liquidador mediante el cual se ordenó el levantamiento de los gravámenes sobre los bienes de la entidad en liquidación, razón por la cual, aun cuando se tomaran los fundamentos de ilegalidad que acusa AGRORED de ese acto, por violación de las disposiciones de la Ley 964 de 2005, no es posible adelantar juicio alguno teniendo en cuenta el principio de congruencia que rige esta jurisdicción y que ata al juez a pronunciarse y resolver exclusivamente respecto de la *causa petendi* y el *petitum* que formula el interesado y las excepciones que plantee el demandado, restringiéndose para modificar cualquiera de ellos, de ahí que, ante las pretensiones de pago de indemnización formuladas por AGRORED, no pueda esta Colegiatura emitir una decisión de anulación de un acto administrativo.

55. Aunado a lo anterior, no puede pasarse por alto que el ejercicio de la acción contencioso-administrativa está supeditada al cumplimiento de las normas de orden público que fijan, entre otras cosas, la obligación de acudir ante la administración de justicia de forma oportuna, so pena de configurar la caducidad de la acción y de imposibilitar al juez a pronunciarse sobre la controversia planteada, por virtud del principio de seguridad jurídica.

56. Así, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, para casos como el de la referencia en los que el daño proviene de un acto administrativo, el interesado debe presentar la demanda en un término no superior a cuatro (4) meses contados desde la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto; por lo tanto, teniendo en cuenta que el acto data del 5 de abril de 2010 y la demanda fue presentada el 26 de junio de 2012, el plazo otorgado por la ley es superado con creces, lo cual evidencia la palmaria extemporaneidad del ejercicio de la acción y la imposibilidad que con ello sobreviene a esta judicatura para proferir decisión de fondo en el caso de la referencia.

57. Por consiguiente, todas las razones hasta ahora expresadas servirán de apoyo para revocar la sentencia apelada y declarar probada la excepción de inepta demanda, por indebida escogencia de la acción.

De las costas

⁴¹ Cita del texto original: Sección Tercera Sentencia 20746 del 4 de julio de 2002.

⁴² Cita del texto original: José Chiovenda, *Principios de Derecho Procesal Civil*, Editorial Reus S.A., Madrid. 1977; tomo I, Págs. 125 y 126.

Radicación: 25000-23-26-000-2012-01035-01 (53676)
Actor: AGRORED S.A.
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria
Referencia: Reparación directa

58. Como no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del C.C.A., subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

IV. PARTE RESOLUTIVA

59. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓQUESE por las razones expuestas, la sentencia proferida el 2 de octubre de 2014, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en consecuencia, **DECLÁRASE** la ineptitud de la demanda, por indebida escogencia de la acción.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.