



3-RD-1378-2014

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

Consejero Ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación: 250002326000199901838 01
Expediente: 28.584
Actor: MERCEDES MENDOZA MALDONADO
Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA
Referencia: APELACIÓN SENTENCIA – REPARACIÓN DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B el 28 de julio de 2004, mediante la cual se decidió lo siguiente:

“1°. Declárase probada la excepción de acción indebida, conforme a lo expuesto en las consideraciones precedentes de este proveído. En consecuencia, deniéganse las pretensiones de la demanda.

2°. Condénase en costas a la parte actora”.

I. ANTECEDENTES

1.1.- La demanda y su trámite.

En escrito presentado el 28 de junio de 1999, por conducto de apoderado judicial, la señora Mercedes Mendoza Maldonado interpuso demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el



Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA (hoy INCODER), con el fin de que se accediera a las siguientes declaraciones y condenas:

“1º) Declárese el enriquecimiento sin causa en que incurrió el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA en el pago de la sentencia de 19 de septiembre de 1996 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, a costa del consiguiente empobrecimiento de la parte actora.

2º) Ordénese la restitución o restablecimiento del indebido acrecentamiento del patrimonio estatal a favor de la doctora Mercedes Mendoza Maldonado, parte empobrecida.

3º) Condénese al Instituto Colombiano de Reforma Agraria a pagarle a la doctora Mercedes Mendoza Maldonado los sueldos y prestaciones que legalmente le correspondían, las vacaciones compensadas, la actualización anual del capital y los intereses comerciales.

4º) El pago se hará en pesos de valor constante en relación con el índice de la pérdida de poder adquisitivo del peso certificada por el DANE entre el 12 de agosto de 1997 y la fecha en que se certifique el pago.

5º) Sobre la anterior suma debidamente actualizada condénese a pagar intereses desde la fecha en que ha debido efectuarse el pago hasta la fecha de la nueva sentencia que se profiera en este proceso.

6º) Que se le dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 177 y 178 del C.C.A.

7º) Que se condene en costas a la demandada”.

Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones se narró, en síntesis, que mediante sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de septiembre de 1996, se declaró la nulidad de la Resolución 2205 de 16 de mayo de 1984, expedida por el INCORA, a través de la cual se había declarado la insubsistencia del nombramiento de la señora Mercedes Mendoza Maldonado y que, en consecuencia, se ordenó su reintegro al cargo que ocupaba o a otro de igual o superior categoría, al tiempo que se había ordenado el pago de todos los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de



percibir, desde la fecha de insubsistencia hasta el momento de su reintegro.

Se indicó en la demanda que el INCORA al momento de la liquidación de la condena por los anteriores conceptos, no tuvo en cuenta las varias reestructuraciones de la planta de personal de la entidad que hicieron que el cargo de profesional 09 que ocupaba la ahora demandante hubiese desaparecido y, que, en su lugar, se crearan sucesivamente otros cargos en su reemplazo, circunstancia que llevó a que se reintegrara a la señora Mendoza Maldonado a un cargo de inferior categoría.

Agregó la demandante que en el intervalo de aproximadamente 13 años que duró el proceso, el peso colombiano perdió su poder adquisitivo en un 240% y, por ende, el restablecimiento de sus derechos laborales no fue integral, pues las sumas debidas por el INCORA fueron pagadas sin la correspondiente indexación o actualización.

Adicionalmente, sostuvo la demanda que no se compensó en dinero las sumas dejadas de cancelar por sueldos, prestaciones, vacaciones e indexación de las sumas liquidadas, más los correspondientes intereses corrientes y moratorios de estas sumas.

Sostuvo, finalmente, que dicha irregularidad administrativa constituyó un “enriquecimiento sin causa” puesto que el INCORA al liquidar la condena en un monto mucho menor al que debía hacerlo “pagó menos y se enriqueció injustificadamente a costa de la demandante”¹.

La demanda así formulada fue admitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante proveído de fecha 29 de julio de 1999, la cual

¹ Fls. 2 a 15 C. 1.



se notificó en legal forma a la entidad demandada y al Ministerio Público².

1.2.- El INCORA contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas por la demandante; como razones de su defensa manifestó que contrario a lo afirmado por la demandante, esa entidad dio pleno cumplimiento al referido fallo; para cuyo efecto reintegró a la actora en un cargo de igual categoría al que ocupaba al momento de su retiro, al tiempo que expidió los correspondientes actos administrativos mediante los cuales liquidó la indemnización de la condena en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.; no obstante señaló que no dio aplicación al artículo 178 de la aludida codificación, toda vez que el fallo no había ordenado reajustar la condena.

Como excepciones propuso las que denominó "*pleito pendiente entre las mismas partes y por el mismo asunto*" e "*indebida escogencia de la acción*"; respecto de ésta última, partió de afirmar que habida cuenta que lo que se pretende es cuestionar la liquidación de la condena del fallo, la cual está contenida en actos administrativos, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Frente a la excepción de pleito pendiente, sostuvo que la demandante había formulado demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones que liquidaron la condena del referido fallo, cuyo conocimiento le correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, circunstancia que comporta el mismo objeto del presente litigio³.

² Fls. 18, 20 C. 2.

³ Fls. 60 a 70 C. 1.



1.3.- Vencido el período probatorio, dispuesto en providencia proferida el 23 de junio de 2000 y fracasada la etapa de conciliación, el Tribunal de primera instancia mediante auto de 14 de agosto de 2003 dio traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto⁴.

La parte actora, luego de referirse a los hechos materia de proceso y al acervo probatorio recaudado, indicó que dentro del *sub judice* se configuró la responsabilidad patrimonial de la demandada a título de enriquecimiento sin causa, toda vez que la entidad demandada no liquidó las sumas correspondientes a vacaciones a las cuales la hoy demandante tenía derecho, tampoco realizó la indexación de las sumas debidas y, finalmente, reintegró a la actora en un cargo de inferior categoría, razón por la cual señaló que la presente acción de reparación directa resultaba procedente para obtener el resarcimiento de los perjuicios que le fueron irrogados⁵.

A su turno, el INCORA sus alegatos reiteró los argumentos esgrimidos con la contestación de la demanda, relativos a que en el presente asunto se configuraron las excepciones de indebida escogencia de la acción y de pleito pendiente entre las mismas partes y por el mismo asunto⁶.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente el Ministerio público guardó silencio⁷.

1.4.- La sentencia de primera instancia.

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B profirió sentencia el 28 de julio de 2004, oportunidad en la cual declaró próspera la excepción de

⁴ Fls. 80 y 219 C. 1.

⁵ Fls. 291 a 304 C. 1.

⁶ Fls. 285 a 290 C. 1.

⁷ Fl. 305 C. 1.



indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, denegó las pretensiones contenidas en la demanda; para tal efecto, el *a quo* consideró, básicamente, que resultaba abiertamente improcedente pretender que por vía de la acción de reparación directa se ordenara al INCORA que le reconociera y pagara las eventuales sumas que pudiere adeudarle, derivadas de una supuesta errónea liquidación de sus prestaciones laborales, toda vez que dicha liquidación se encontraba contenida en actos administrativos, los cuales debían ser cuestionados a través de la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual -según se acreditó en el proceso-, también fue ejercida por la demandante de forma simultánea a la presente acción de reparación directa, *“lo cual pone de presente la temeridad de la parte interesada, quien pone en funcionamiento esta jurisdicción formulando dos demandas por los mismos hechos y por distinta cuerda procesal, con el objeto de conseguir el resarcimiento de unos supuestos perjuicios derivados de un mismo acto administrativo”*, todo lo cual llevaba a concluir sobre la denegación de las demandas de la presente acción y la imposición de condena en costas a la parte actora⁸.

1.5.- El recurso de apelación.

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso oportunamente recurso de apelación, el cual fue concedido por el Tribunal *a quo* el 2 de septiembre de 2002 y admitido por esta Corporación el 20 de enero de 2005⁹.

Como fundamento de su inconformidad para con la sentencia de primera instancia, la parte recurrente insistió en que el INCORA no dio cabal cumplimiento al fallo proferido dentro del proceso laboral, lo cual constituyó un enriquecimiento sin causa en perjuicio de la ahora

⁸ Fl. 306 a 310 C. Ppal.

⁹ Fls. 320 y 368 C. Ppal.



demandante, razón por la cual la vía procesal para obtener la indemnización de dichos perjuicios era la acción de reparación directa.

Asimismo, frente a la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, manifestó que *"el suscrito abogado inicialmente pensó que contra los actos de cumplimiento de la sentencia cabía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo se dio cuenta que frente a la conducta omisiva de una obligación de hacer del INCORA, no era este tipo de acción la que correspondía a una situación de hecho, antes que a quebrantos de normas jurídicas, pero después solicité al Tribunal que se declarara inhibido en relación con los hechos y omisiones en que incurrió el INCORA al darle cumplimiento a la aludida sentencia"*¹⁰.

1.6.- Una vez se dio traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, tanto las partes como la Procuraduría guardaron silencio¹¹.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el presente asunto sometido a su conocimiento.

II. CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia de la Sala.

La Sala es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 28 de julio de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B,

¹⁰ Ffs. 321 a 328 C. Ppal.

¹¹ Ffs. 380 a 381 C. Ppal.



comoquiera que la demanda se presentó el 28 de junio de 1999 y la pretensión mayor se estimó en la suma de \$ 300'000.000 por concepto de perjuicios materiales, la cual supera el monto exigido en aquella época (\$ 18'850.000), para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación¹².

Ahora bien, la Sala abordará el análisis respecto de la procedibilidad de la acción de reparación directa en el presente asunto, para luego determinar si la acción correspondiente se encuentra o no, caducada.

2.2.- La acción procedente en el caso concreto.

Tal y como se dejó indicado en los antecedentes de esta sentencia, la sociedad demandante interpuso acción de reparación directa con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad de la demandada por los perjuicios ocasionados a la demandante por la incorrecta liquidación por parte del INCORA de la condena proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia del 19 de septiembre de 1996, toda vez que -según se indicó-, habría omitido incluir varias prestaciones sociales y la indexación de las respectivas sumas de dinero, además que se la había reintegrado a un cargo de inferior categoría al que ocupaba antes de la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento, todo lo cual constituyó -en su sentir-, un enriquecimiento sin justa causa imputable a la demandada.

Ahora bien, observa la Sala que a partir de las piezas probatorias que integran el proceso, se pueden tener por acreditados los siguientes hechos:

- Mediante sentencia proferida el 19 de septiembre de 1996, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad

¹² Decreto 597 de 1988.



de la Resolución No. 2205 de 16 de mayo de 1984, por medio de la cual el Gerente General del INCORA declaró la insubsistencia del nombramiento de la señora María Mercedes Mendoza Maldonado del cargo de Asesora Jurídica Litigante, perteneciente a la Oficina de Asesoría Jurídica de dicha entidad. En consecuencia, se condenó al INCORA a reintegrar a la demandante a su cargo, y a pagarle todos los sueldos, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir, desde el momento en que fue desvinculada del servicio¹³.

- En acatamiento de lo decidido por el Tribunal, el INCORA expidió la Resolución No. 2056 del 12 de agosto de 1997 *"Por la cual se liquida y ordena pagar unos sueldos, prestaciones sociales y demás emolumentos en cumplimiento de un fallo judicial"*, en favor de la señora María Mercedes Mendoza Maldonado¹⁴.

- Inconforme con la anterior liquidación, la señora Mendoza Maldonado, a través de su apoderado, formuló recurso de reposición contra dicho acto administrativo, aduciendo que no se habían tenido en cuenta algunos factores prestacionales para dicha liquidación. El recurso fue resuelto por el INCORA mediante la resolución No. 2369 de 9 de septiembre de 1997 en el sentido de no reponer la mencionada resolución¹⁵.

- Mediante Resolución No. 2671 de julio 22 de 1998 el INCORA liquidó y ordenó pagar intereses moratorios por la suma de \$ 24'69.083 y por concepto de prestaciones sociales y demás emolumentos e intereses corrientes y moratorios desde el 17 de mayo de 1984 y el 13 de agosto de 1997 la suma de \$ 82'388.465¹⁶.

- A través de memorial dirigido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

¹³ Fl. 118 a 138 C. 1.

¹⁴ Fl. 139 a 188 C. 1.

¹⁵ Fl. 189 a 190 C. 1.

¹⁶ Fl. 31 a 34 C. 1.



Sección Segunda, el 26 de septiembre de 2000, la señora Mercedes Mendoza Maldonado, por conducto de apoderado judicial, solicitó que,

“Se inhiba de conocer las pretensiones 2.1. y 2.2. en la parte que se refiere a la indexación pedida, así como las consecuenciales de restablecimiento del derecho a que se refieren los numerales 2.2.1. y 2.2.2., de manera que sólo se efectúe pronunciamiento sobre la compensación en dinero de las vacaciones, puesto que tal compensación se denegó aplicando indebidamente el artículo 20 del Decreto 1045 de 1978, tal como fue expuesto en la demanda”¹⁷.

- Finalmente, a través de sentencia de 30 de junio de 2004 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sala de Descongestión decidió *“declarar la nulidad parcial de las resoluciones No. 2056 de agosto de 1997 y No. 2369 de 9 de septiembre de 1997, expedidas por el INCORA en cuanto liquidaron la prima de vacaciones de la impugnante con el sueldo de cada uno de los años en que estuvo retirada del servicio”¹⁸.*

Así pues, de una correcta interpretación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, se infiere, sin hesitación alguna, que la génesis del litigio se ubica en la adopción de unas decisiones -actos administrativos-, adversas a los intereses de la demandante por medio de las cuales se habría liquidado de forma errónea una condena judicial respecto de unas prestaciones sociales a las que tenía derecho, además que se la habría reintegrado en un cargo de inferior categoría al que tenía la demandante antes de su desvinculación de la entidad demandada.

Ahora bien, el artículo 86 del C.C.A., prevé el ejercicio válido de esta acción indemnizatoria cuando una persona demanda directamente la reparación de un daño que tenga como fuente la ocurrencia de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación

¹⁷ Fl. 247 C. 1.

¹⁸ Fls. 343 a 366 C. Ppal.



temporal o permanente de bienes inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Por su parte, el artículo 85 de la misma compilación, dispone que “...*toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad de un acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño...*”. Lo anterior implica que ante la existencia de un acto administrativo de carácter particular y concreto, adoptado dentro de un procedimiento administrativo, la acción idónea resulta ser la de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo transcrito en precedencia.

Debe recordarse que en materia de lo contencioso administrativo, la fuente del daño que se afirma irrogado es la que determina la acción idónea o procedente a efectos de lograr la consideración del asunto por parte del juez, y ello, a su vez, fija la técnica apropiada en la formulación de las pretensiones y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer¹⁹.

Para el caso *sub examine* la Sala ha verificado que la fuente del daño, como se indicó en precedencia, no es un enriquecimiento sin causa²⁰ derivado de la supuesta omisión por parte del INCORA en liquidar de forma correcta la condena judicial referida, puesto que la Administración realmente no ha incurrido en el defecto señalado como desacertadamente lo presenta el demandante, pues lo cierto es que, el INCORA en acatamiento del aludido fallo judicial reconoció el pago de las correspondientes indemnizaciones a que tenían derecho la señora Mercedes Mendoza Maldonado.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de abril de 2008. Exp. 15.906 y sentencia del 13 de mayo de 2009. Exp. 15.652.

²⁰ Sobre la posibilidad de incoar la denominada *actio in rem verso* derivada de un enriquecimiento sin justa causa, consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de noviembre de 2012, Exp. 24897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Por consiguiente, ha de concluir la Sala que, contrario a lo indicado por la demandante, en este caso el hecho generador del presunto daño fueron los actos administrativos particulares y concretos que reconocieron y liquidaron sus correspondientes prestaciones sociales, respecto de los cuales si la ahora demandante no se encontraba conforme con tales resoluciones debió cuestionar tales actos administrativos a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como en efecto ocurrió, según se acreditó en el presente encuadernamiento.

Lo anterior comoquiera que a través de dichas resoluciones la Administración Pública demandada exteriorizó su voluntad (*con fundamento en los argumentos jurídicos que se expresan allí*), configurándose unos actos administrativos de carácter particular y concreto que surten plenos efectos jurídicos y que se encuentran amparados con la presunción de legalidad y veracidad que le es inherente en virtud de las disposiciones del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que si bien, a la señora Mercedes Mendoza Maldonado, eventualmente, se le habría podido crear una situación jurídica desfavorable, lo cierto es que solamente resulta cuestionable a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues es menester analizar la legalidad o no del acto en relación con los preceptos superiores y con los elementos de hecho en que debió fundarse dicho acto administrativo a efectos de desvirtuar la presunción a la que se ha hecho referencia y que hace obligatorio su cumplimiento y obediencia en los términos del artículo citado.

Así las cosas, concluye la Sala que, con base en los supuestos fácticos propuestos y las pretensiones planteadas, resulta improcedente emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto, comoquiera que está



demostrada la indebida escogencia de la acción, la cual constituye presupuesto necesario de la sentencia de mérito, tal como lo ha sostenido esta Sección del Consejo de Estado²¹:

“Al efecto cabe tener en cuenta que esta Corporación²² 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 requisitos que prevé la ley para su procedencia²³, 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’²⁴.

Adicionalmente, estima la Sala necesario precisar que habida cuenta de que en el presente asunto se proferirá un fallo inhibitorio, dicha circunstancia impide abordar el fondo de la *litis* y, por ende, resulta inocuo efectuar el correspondiente estudio y análisis frente a la posible configuración de otras excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

2.3.- Condena en costas.

Comoquiera que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a su imposición.

Así pues, si bien se acreditó en el presente asunto que la parte demandante formuló tanto una acción de reparación directa como una acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de obtener una reliquidación de sus prestaciones sociales, lo cierto es que durante el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la

²¹ Sentencia de 28 de abril de 2010, Exp. 17.811. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²² Sala de Casación Civil, sentencia del 12 de enero de 1976.

²³ Sección Tercera Sentencia 20746 del 4 de julio de 2002.

²⁴ José Chioyenda, *Principios de Derecho Procesal Civil*, Editorial Reus S.A., Madrid. 1977; tomo I, Págs. 125 y 126.



demandante solicitó al Tribunal que se inhibiera de pronunciarse sobre algunas pretensiones de la demanda, dejando a salvo, únicamente, las pretensiones relativas a la compensación de vacaciones, como en efecto ocurrió. De lo cual se infiere que dicha actuación no puede ser catalogada como temeraria o de mala fe, razón por la cual habrá de revocarse la sentencia que condenó en costas a la parte actora.

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 y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B el 28 de julio de 2004 y en su lugar se dispone:

- 1. Inhibirse** para resolver de fondo el asunto sometido a su conocimiento por indebida escogencia de la acción.
- 2. Devolver** el remanente de lo consignado para gastos del proceso.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme este fallo **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Expediente: 28.584
Actor: Mercedes Mendoza Maldonado
Referencia: Apelación sentencia - Reparación directa

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA