

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)

Expediente: 34834
Radicación: 18001233100020040010501
Actor: Gustavo Trujillo González
Demandado: Nación – Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Superintendencia de Economía Solidaria y Cooperativa Financiera del Sur de Colombia “Coacrefal en Liquidación”.

Acción: Reparación Directa

Sin que se advierta causal de nulidad que invalide la actuación, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 16 de octubre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que declaró probadas las excepciones de ineptitud de la demanda y caducidad de la acción, y negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El demandante, deudor de la Cooperativa Coacrefal, fue demandado ejecutivamente por esta para obtener el pago de las sumas adeudadas, con ocasión de la mora en que incurrió el primero en los pagos. En curso



la ejecución, el agente especial de la Cooperativa dictó un acto administrativo que permitía refinanciar los créditos a los deudores en mora. Así lo hicieron las partes del mutuo y para el efecto suscribieron nuevos títulos que garantizaban la obligación. Empero, la Cooperativa expidió la Resolución No. 042 de 2000, por medio de la cual dejó sin efecto el acto que permitió el beneficio al deudor y dejó sin efectos los títulos suscritos con ocasión de la reestructuración de la deuda. Nunca se informó al juzgado de la ejecución sobre el acuerdo entre las partes, la ejecución continuó por el valor inicial y con fundamento en el título primigenio suscrito por el deudor y culminó con el pago de la obligación con el producto del embargo de los salarios de este. Para el demandante, la actuación de la demandada consistente en haber desconocido la refinanciación de la deuda le generó graves perjuicios económicos cuya reparación pretende.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 4 de febrero de 2004 ante el Tribunal Administrativo del Caquetá (fl. 84 vto, c. 1), el señor Gustavo Trujillo González promovió demanda de reparación directa en contra de la Superintendencia de Economía Solidaria y la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia “Coacrefal en Liquidación”, con el fin de obtener a su favor las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones:

Primera. Que la Superintendencia de la Economía Solidaria – Coacrefal, esta última en liquidación, son solidariamente responsables, administrativa y patrimonialmente, por los daños irrogados al Dr. Gustavo Trujillo González originados en el proceso ejecutivo singular que Coacrefal, en liquidación, adelantó contra el demandante. Proceso que cursó en el Juzgado Primero Civil del circuito de Florencia y dentro del cual le fue embargado el salario al señor Trujillo.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

Segunda. Que la Superintendencia de Economía Solidaria – Coacrefal esta última en liquidación, son solidariamente responsables, administrativa y patrimonialmente, por los daños causados al Dr. Gustavo Trujillo González, derivados de la expedición y aplicación de la Resolución 042 del 22 de febrero de 2000 del Sr. Agente Especial para la administración de Coacrefal, por medio de la cual declaró “sin valor jurídico ni efectos de ninguna clase la resolución administrativa 007 del 21 de junio de 1999, y declaró nulos y sin efectos jurídicos los títulos valores que se suscribieron en razón del mismo acto, entre estos el pagaré 00332 del 20 de junio de 1999 aceptado por el demandante a favor de Coacrefal.

Tercera. Que la Superintendencia de Economía Solidaria – Coacrefal, esta última en liquidación, son solidariamente responsables, administrativa y patrimonialmente, por los daños causados al Dr. Gustavo Trujillo González al fijar y cobrar, en los pagarés aceptados por el demandante, una tasa de interés superior a la permitida en la ley comercial.

Como consecuencia de lo anterior, condénese a la Superintendencia de la Economía Solidaria – Coacrefal (esta última en liquidación) a pagar al demandante las siguientes sumas de dinero:

Daño emergente

La suma de \$28.539.919 como salario que le fue embargado en el proceso ejecutivo, suma que comprende:

El valor de los intereses, corrientes y moratorios, incluidos aquellos que pagó en exceso con relación a las tasas de interés autorizadas por la Superintendencia Bancaria y el Banco de la República.

Las costas que se causaron en el proceso ejecutivo a cargo del Dr. Gustavo Trujillo.

La suma de \$1.898.856 que el demandante pagó a Coacrefal para amortizar la obligación contenida en el pagaré 00332 del 30 de junio de 1999 y que no fue imputada por Coacrefal.

El incremento en el capital que deben adquirir los anteriores valores.

LUCRO CESANTE

Las utilidades que dejó de percibir, por el daño al buen nombre y al crédito comercial del Dr. Gustavo Trujillo, al impedírsele adelantar la constitución y funcionamiento de una Institución Prestadora de Servicios de Salud en la ciudad de Florencia Caquetá. Esta entidad se había proyectado para atender desde febrero de 2000 a campesinos desplazados por la violencia en su consultorio particular, Centro Médico de Urgencias.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

La renta que produzca la suma de \$1.898.856 que el demandante pagó a Coacrefal para amortizar la obligación contenida en el pagaré 00332 del 30 de junio de 1999.

El mayor valor que adquieran los capitales que constituyen \$28.539.919 y \$1.898.856, señalados. Los intereses que produzcan los anteriores capitales, los que se liquidarán con la tasa de interés bancario que certifique la Superintendencia Bancaria, su cálculo se hará desde la fecha del embargo del sueldo y del pago para amortizar al pagaré, según cada caso.

Las sumas se incrementarán anualmente de acuerdo con el IPC que certifique el DANE y la pérdida de poder adquisitivo del peso colombiano que certifique el Banco de la República. Las sumas reconocidas en sentencia devengarán los intereses que prevé el art. 177 del C.C.A.

Daño moral

Una suma igual a cien salarios mínimos vigentes en el momento de ejecutoria de la sentencia.

Por las costas del proceso.

1.2. Fundamento fáctico

Como fundamentos de hecho de la demanda la parte actora narró los que la Sala sintetiza así:

Los señores Gustavo Trujillo González y Geraldine Polanía de Trujillo aceptaron el pagaré No. 031 de 10 de noviembre de 1995, en el que se obligaron a pagar a la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia “Coacrefal en Liquidación”, la suma de \$15.000.000 en un plazo de 60 meses. Recibieron de la entidad financiera ese monto, a título de mutuo, el 10 de noviembre de 1995. El dinero se invirtió en la adecuación del Centro Médico de Urgencias que funcionaba en el municipio de Florencia, del que era usufructuario el demandante, quien prestaba en el establecimiento sus servicios como médico general.

El referido demandante y Coacrefal acordaron reestructurar la obligación a cargo del primero, y para ello se recogió el pagaré No. 031, que fue



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

sustituido con el pagaré No. 042-M del 14 de marzo de 1997. El deudor recibió un nuevo crédito de Coacrefal por la suma de \$5.000.000, con la que su deuda total ascendía a \$31.492.607, suma por la cual se libró el pagaré 043M, con el que se recogió y dejó sin efectos el pagaré 042M, como quiera que el primero comprendió el valor total de las obligaciones a cargo del señor Trujillo frente a la demandada.

El 4 de noviembre de 1997, Coacrefal inició un proceso ejecutivo en contra de Gustavo Trujillo y Geraldine Polanía, con el fin de hacer efectivo el pagaré No. 031 de 10 de noviembre de 1995, por la presunta mora en el pago del capital y los intereses pactados. El proceso se tramitó bajo la radicación No. 5420 en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia, que libró orden de pago por la suma de \$15.000.000 más los intereses corrientes y moratorios. También dispuso el embargo de los salarios que devengaba el señor Trujillo como médico del Hospital Las Malvinas.

Por virtud de la Resolución No. 1657 de 6 de octubre de 1998, el Departamento Administrativo de Cooperativas intervino a Coacrefal, tomó posesión de sus bienes y designó a un agente especial para administrarla.

El 21 de junio de 1999, el mencionado agente especial profirió la Resolución No. 007 por medio de la cual ordenó la reestructuración de los créditos otorgados por la Cooperativa a sus deudores, con el fin de aliviar la situación de los afectados con las marchas campesinas que tuvieron lugar en 1996, para evitar una afectación del orden público, económico y social de la región. En efecto, ordenó refinanciar las obligaciones de los microempresarios morosos, condonó la totalidad de los intereses de mora y aplicó los pagos efectuados al capital y a los intereses corrientes, al tiempo que otorgó un plazo de hasta 10 años para amortizar cada obligación.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

La Cooperativa convocó entonces a los interesados para refinanciar sus créditos, entre ellos al demandante, quien reestructuró su obligación respaldada por el pagaré No. 043M del 30 de junio de 1999. En consecuencia, el demandante suscribió el pagaré No. 00332 de 30 de junio de 1999 por la suma de \$20.347.025, con intereses a una tasa del 23,99% anual y un plazo de 10 años. También suscribió los pagarés Nos. 00346 y 00347, cada uno por la suma de \$3.000.000. Con lo firma de estos tres últimos pagarés, se convino que los demás títulos suscritos por el demandante quedaron extinguidos.

En consecuencia, Coacrefal acordó con el deudor solicitar al Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia la terminación del proceso ejecutivo adelantado en contra del actor. Sin embargo, Coacrefal no lo hizo así, ni comunicó al juzgado la reestructuración de la deuda, ni informó que el pagaré base del recaudo había perdido valor.

Para amortizar la deuda, el deudor pagó en el año 1999: \$464.156 en el mes de agosto, \$464.700 en el mes de septiembre y \$464.700 en diciembre. En enero de 2000 pagó la suma de \$470.000, para un total de \$1.898.856.

El 22 de febrero de 2000, el Agente Especial para la administración de Coacrefal, en forma unilateral y arbitraria, dictó la Resolución No. 042, por medio de la cual declaró: *“sin valor jurídico ni efectos de ninguna clase la resolución administrativa 007 del 21 de junio de 1999”*, al tiempo que declaró nulos los títulos valores suscritos con ocasión de ese acto.

El apoderado del demandante en el proceso ejecutivo que se adelantaba en su contra, informó al juez de la ejecución que se había producido la sustitución de la obligación ejecutada por una nueva, lo que consideró el peticionario daba lugar a la nulidad de lo actuado. El Juzgado negó la solicitud y fue confirmada esa decisión por su superior funcional.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

Coacrefal no imputó los abonos realizados por el deudor a la obligación; la suma embargada dentro del proceso ejecutivo alcanzó los \$34.161.799 (embargos realizados entre enero de 2000 y marzo de 2002), con lo que se pagó en forma total la obligación mediante entrega de títulos a Coacrefal. Al demandante se le devolvieron \$2.700.000 que habían sido embargados en exceso del valor de la obligación, pero nunca se imputó al valor del crédito el monto de los abonos realizados en forma voluntaria por el deudor.

El demandante consideró que la conducta de Coacrefal fue ilícita al apropiarse de los abonos realizados, por lo cual denunció los hechos ante la Fiscalía General de la Nación.

El 20 de noviembre de 2003, el demandante solicitó a Coacrefal la devolución del mayor valor pagado por concepto de intereses. El 25 de noviembre del mismo año la entidad le reembolsó la suma de \$2.921.881, 20 meses después de concluido el proceso ejecutivo.

Los mencionados hechos causaron al demandante graves perjuicios de orden material, pues le impidieron concretar su proyecto consistente en la construcción de una IPS para la atención de personas desplazadas¹, para el que ya contaba con el espacio físico, la prestancia como médico y la aceptación social derivada de su solvencia moral e idoneidad profesional.

Ese proyecto le reportaría ingresos derivados de la atención de 600 pacientes semanales entre febrero de 2000 y noviembre de 2002 (fecha en que se cerró por parte del gobierno la posibilidad de brindar atención médica a personas desplazadas en forma directa, sin necesidad de contratar con el Estado), ingresos por exámenes de laboratorio para esa

¹ Adujo que en diciembre de 1999, el Gobierno Nacional autorizó a los profesionales de la salud para prestar en forma directa atención sanitaria a la población campesina, con el fin de conjurar la emergencia que se vivía con ocasión del gran número de personas desplazadas por la violencia, a través de una IPS, sin necesidad de contratación previa, que luego cobraría al FOSYGA el valor de esos servicios.



misma población, utilidades por la venta de medicamentos, hospitalización de personas durante ese lapso, de los que se vio privado con ocasión de la actuación irregular de la demandada Coacrefal. En la misma época funcionó en el municipio de Florencia la firma Efisalud IPS Ltda., que desarrolló un proyecto similar al del demandante que le reportó excelentes utilidades.

También sufrió daños derivados del embargo de salarios, situación que le generó imposibilidad de ahorrar o invertir esos recursos. Padeció menoscabo de su nombre comercial, así como un estado de abatimiento y sufrimiento moral que considera le debe ser indemnizado.

1.3. Sustento jurídico

Para el demandante, el agente especial designado por el gobierno para administrar la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia “Coacrefal en Liquidación”, abusó de sus facultades y competencias y empleó medios fraudulentos para obtener el pago de un pagaré sin valor alguno, situación que le generó los graves perjuicios cuya reparación pretende.

Afirmó que la entidad desconoció la presunción de legalidad que amparaba la Resolución No. 007 de 21 de junio de 1999, acto administrativo que era obligatorio mientras no fuera anulado por la jurisdicción. No se presentaba ninguna causal que le permitiera al agente especial proferir la Resolución No. 042 de 2000, ni obtuvo para ello el consentimiento del deudor.

Al dejar sin efecto la Resolución No. 007, se omitieron las formas propias del trámite administrativo, la decisión no le fue notificada al deudor, ni se publicó.

Consideró que al haber ocultado al juez de la ejecución la existencia de los pagarés Nos. 00332, 00346 y 00347, la Cooperativa actuó en forma



irregular e impidió que el demandante tuviera acceso a la administración de justicia. La entidad estaba obligada a comunicarle al juez de la ejecución lo relativo a la reestructuración de la deuda.

Agregó que los intereses cobrados por Coacrefal fueron superiores a los permitidos legalmente y se apropió en forma ilegal de los abonos realizados en forma voluntaria por el demandante.

Esos hechos y omisiones causaron un daño patrimonial al demandante que debe ser resarcido.

2. Trámite procesal

Con ocasión del trámite del presente asunto se produjo un conflicto negativo de competencias entre la justicia administrativa y la ordinaria, que fue resuelto por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en providencia de 9 de febrero de 2006 (fl. 96, c. 1), que asignó el proceso al Tribunal Administrativo del Caquetá.

En escrito presentado el 28 de junio de 2006 (fl. 116, c. 1), el demandante reformó la demanda en el sentido de solicitar la vinculación como demandado del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas - Dansocial (hoy Dancoop), por considerar que fue la entidad que intervino a la Cooperativa Coacrefal y tomó posesión de sus bienes, al tiempo que designó al agente especial para administrarla. La solicitud fue aceptada y la entidad llamada al proceso en esa calidad.

3. Posición de las demandadas

En la oportunidad legal prevista para el efecto, las accionadas contestaron la demanda en los siguientes términos:

3.1. Superintendencia de la Economía Solidaria



Se opuso a las pretensiones (fl. 126, c. 1), por considerar que esa entidad no tuvo participación en los hechos y omisiones en que se funda la demanda, toda vez que no es función de ese ente de vigilancia intervenir en los actos dictados por el ente cooperativo o su agente especial.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que esa entidad no estaba llamada a coadministrar la cooperativa intervenida ni a gestionar los actos que eran propios del agente especial. Afirmó que de conformidad con el artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los agentes especiales ejercen la administración “bajo su inmediata responsabilidad”, lo que no implica que el ente de vigilancia esté llamado a gestionar los asuntos de la empresa. En suma, esa Superintendencia nunca fue administradora de Coacrefal, por lo que no debe responder por la actividad de la intervenida.

Afirmó que los hechos materia del proceso tuvieron lugar antes de la creación de esa entidad y que fue el demandante, quien al no pagar la deuda, dio origen a que se generara el proceso ejecutivo que afirma le irrogó los perjuicios cuya reparación pretende.

Concluyó que ninguno de los hechos de la demanda sirven de fundamento a pretensiones que puedan ejercerse en contra de la Superintendencia de la Economía Solidaria, razón por la cual pidió que se declare en su favor la referida excepción.

A juicio de la demandada, ninguna relación causal puede inferirse entre la acción de la entidad y los presuntos daños padecidos por el demandante, los que insistió tuvieron lugar en razón a la culpa exclusiva de este; era deber del agente liquidador emprender las acciones necesarias para proteger los bienes de la intervenida, lo que incluye, por supuesto, recuperar las sumas que le adeudaba el actor.



3.2. Cooperativa Financiera del Sur de Colombia “COACREFAL EN LIQUIDACIÓN”

También se opuso a las pretensiones y señaló que el pagaré 042M de 1997 fue otorgado por el demandante, pero no dejó sin efecto, ni recogió el pagaré No. 031 de 1995, pues no fue esa la intención de las partes, ni lo manifestaron así en ninguna de sus actuaciones (fl. 140, c. 1). Afirmó que dentro del proceso ejecutivo que se adelantó en contra del ahora demandante se liquidó el crédito en los términos legales y no se presentó apropiación indebida de dineros por parte de esa entidad.

Indicó que la Resolución No. 007 de 1999 no fijó condiciones en relación con la obligación a cargo del demandante y que se trató de un acto administrativo de carácter general que no estaba obligada a notificarle.

Coacrefal abonó los dineros recibidos del deudor al pagaré No. 031 de 1995 y no se apropió en forma indebida de ningún recurso, al tiempo que devolvió al demandante aquellas sumas que luego de verificado el valor de la deuda resultaron a su favor.

Si el demandante ha sufrido algún daño, este es imputable al incumplimiento de sus obligaciones financieras derivadas del pagaré No. 031 de 1995 y su falta de voluntad de pago a la Cooperativa.

Propuso las siguientes excepciones

(i) Falta de causa para demandar, por considerar que el proceso ejecutivo lo adelantó la entidad en contra del ahora demandante por razón del no pago de una obligación a cargo de este.

(ii) Inepta demanda, como quiera que la acción se funda en la alegada ilegalidad de las Resoluciones No. 042 de 22 de febrero de 2000 y 0077 de 25 de septiembre de 2000, actos administrativos que gozan de



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

presunción de legalidad y están vigentes. No puede el demandante obtener la reparación de presuntos perjuicios por el cobro de una deuda que existía y que respaldó con el pagaré No. 031 de 1995. Los demás pagarés nunca fueron cobrados ni se inició proceso con base en ellos; por el contrario, fueron desechados por la entidad.

(iii) Inexistencia de nexo causal. Dentro del proceso ejecutivo los deudores contaron con todas las garantías procesales y fue el no pago de la deuda el que determinó la ejecución de la obligación por la vía judicial.

3.3. Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria DANCOOP

Fue notificado personalmente del auto admisorio de la demanda el 25 de octubre de 2006 (fl. 162, c. 1). El asunto se fijó en lista por 10 días a partir del 8 de noviembre del mismo año (fl. 165 vto, c. 1); empero, no contestó la demanda.

4. La sentencia apelada

El 16 de octubre de 2007 (fl. 207, c. 1ª), el Tribunal Administrativo del Caquetá resolvió:

PRIMERO. Declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa pasiva, exoneración de responsabilidad por culpa de la víctima, ausencia de daño e inexistencia de relación de causalidad que propusiera la SUPERSOLIDARIA y las excepciones de falta de causa para demandar e inexistencia del nexo causal propuestas por COACREFAL.

SEGUNDO. Declarar probadas las excepciones de inepta demanda propuesta por COACREFAL y oficiosamente, la de caducidad de la acción.

TERCERO. Denegar las pretensiones de la demanda.

CUARTO. ORDENAR que se devuelva a la parte actora el remanente del depósito para gastos ordinarios del proceso, si lo hubiere y que cumplido lo anterior y ejecutoriada esta decisión, se archive el expediente previas las constancias respectivas.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

Como fundamento de su decisión consideró el *a quo* que la Cooperativa demandada, así como Dansocial y Supersolidaria, están llamados a integrar la parte pasiva de la controversia. En cuanto al primero, porque se le cuestiona haber expedido la Resolución No. 042 de 1999, decisión de la cual, a juicio del demandante, derivan algunos de los daños padecidos por él. Por su parte, el segundo tomó posesión de la Cooperativa en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia y designó al agente especial a cuyo cargo estuvieron las actuaciones que se reprochan como fundamento de la demanda. Por último, la superintendencia también está legitimada como quiera que a partir de su creación tenía a su cargo la función de asegurar la inspección y vigilancia en los procesos de disolución y liquidación de las Cooperativas y, en tal virtud, designó al liquidador de Coacrefal, cuyos actos estaban sometidos al seguimiento por parte de la entidad.

Para resolver la excepción de inepta demanda propuesta por Coacrefal, consideró que la demanda da cuenta de dos fuentes de perjuicios perfectamente diferenciables:

La primera, la expedición del acto administrativo Resolución No. 042 de 2000, que declaró sin valor y efecto jurídico la Resolución No. 007 de 1999 y los títulos valores suscritos entre las partes para reestructurar la obligación, por presunta falsa motivación, desviación de poder y omisión de las formas propias del acto, asunto frente al que resulta inadecuada la acción ejercida, pues sin la previa anulación de esa decisión no resulta viable indemnizar los perjuicios causados por la decisión. Aunque se trató de un acto de carácter general, era susceptible de ser atacado mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la medida en que le generó perjuicios particulares al demandante. Frente a las pretensiones derivadas de esa resolución declaró probada la excepción de ineptitud de la demanda.



La segunda, consistente en la presunta omisión de la Cooperativa en pedir al juez de la ejecución la terminación del proceso iniciado con base en el pagaré No. 031 de 10 de noviembre de 1995, con ocasión de las reestructuraciones del crédito pactadas, conducta frente a la que la acción incoada resulta procedente para verificar si tiene la potencialidad de dar lugar a la responsabilidad extracontractual de la administración.

Sin embargo, consideró que operó el fenómeno de la caducidad de la acción frente a esa pretensión, en razón a que el mandamiento de pago proferido dentro del proceso ejecutivo No. 1997-4508, le fue notificado de forma personal al ejecutado el 21 de noviembre de 1997, época a partir de la cual tuvo conocimiento que se adelantaba en su contra la ejecución con base en la obligación presuntamente inexistente y desde la que transcurrieron más de dos años hasta la fecha de presentación de la demanda. De igual manera, a partir del momento en que se dispusieron los embargos en contra del ejecutado, esto es, el mes de abril de 2000, también transcurrieron más de dos años hasta la fecha en que se promovió la acción.

En cuanto a la presunta omisión de imputar el pago de los abonos realizados al crédito, consideró que la caducidad se contabiliza desde que se efectuaron los pagos, o desde el momento en que el actor se enteró que no habían sido imputados como abonos a la obligación, esto es, desde el 2 de noviembre de 2001, fecha en la que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia aprobó la liquidación del crédito efectuada luego de los pagos parciales, decisión que fue notificada el día 7 de noviembre de 2001, cuando ya podía saber el demandante si se habían reconocido o no esos abonos.

Finalmente, en cuanto al presunto cobro excesivo de intereses la acción también fue promovida por fuera del término legal, pues desde que se libró el mandamiento de pago en su contra, sabía el demandante la tasa



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

de interés que se aplicaría a su crédito, asunto que no fue materia de excepción alguna en el proceso ejecutivo.

Como la demanda se promovió el 4 de febrero de 2004, estimó el Tribunal que lo fue por fuera del término legal previsto para ello, razón que lo determinó a declarar probada, en forma oficiosa, la excepción de caducidad de la acción.

5. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte actora presentó recurso de apelación con fundamento en los argumentos que pasa a sintetizarse:

La Resolución No. 042 de 27 de enero de 2000 nunca le fue notificada al señor Gustavo Trujillo, por lo cual no pudo impugnar la decisión ni se enteró de ella, pues confiaba en que la entidad desistiera del proceso ejecutivo en su contra.

La fuente de la responsabilidad en el presente caso la constituyen una serie de actos, hechos y omisiones administrativas, que culminaron en el embargo del sueldo del demandante y en la entrega de los recursos a la cooperativa. No puede entonces contabilizarse la caducidad desde la ocurrencia de cada hecho particular, pues fue con la entrega del dinero al ejecutante, luego de la liquidación final, que se originó el daño al actor.

La omisión de comunicarle al juez de la ejecución acerca de la expedición de las resoluciones Nos. 042 y 077 fue fuente del daño, pero este se concretó con la certeza sobre su monto definitivo al momento de la entrega de los dineros al acreedor.

Por último, cuestionó que no se dio aplicación al artículo 95 del Código de Procedimiento Civil en cuanto a la conducta procesal de Dansocial de no



contestar la demanda, lo que constituía un indicio grave en su contra, tema sobre el que no se pronunció la sentencia impugnada.

Con fundamento en lo expuesto y en algunos fallos de esta Corporación que considera respaldan su posición jurídica, solicitó que se revoque la sentencia apelada y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

6. Alegatos de conclusión

En el término para presentar alegatos, se pronunciaron las partes así:

6.1 Cooperativa Financiera del Sur de Colombia

Señaló que no existe en el este caso ningún daño indemnizable. En la época en que se inició el proceso ejecutivo, los demandantes adeudaban \$15.000.000, con una mora de 17 meses durante los cuales ningún abono se realizó a la obligación. El 6 de noviembre de 1997 se les notificó el mandamiento de pago, pese a lo cual no pagaron suma alguna (fl. 246, c. 1).

Desde el mandamiento de pago, hasta el mes de enero de 2000 transcurrieron 23 meses durante los que no se pidió ninguna medida cautelar, sólo hasta esa última fecha se pidió el embargo del salario del actor.

El proceso ejecutivo no se inició por causa diferente al no pago de la obligación; por su parte, el reporte del actor como moroso a las centrales de riesgo tuvo lugar porque era cierta tal situación, que a su vez generó que el crédito que pidió en el año 2000, presuntamente para invertir en la creación de una IPS —como lo afirma en la demanda— o para la compra de una planta eléctrica y un computador —como lo afirmó en el interrogatorio de parte—, le fuera negado, precisamente por presentar



reportes negativos en las centrales de riesgo, no sólo parte de COACREFAL, sino también de otras instituciones financieras.

Fue la actuación del demandante, consistente en el incumplimiento de sus obligaciones, la que dio lugar a los presuntos perjuicios.

Por otra parte consideró que el demandante debió demandar la nulidad de la Resolución No. 042 de 22 de febrero de 2000, la que por supuesto conoció antes de presentar la demanda.

6.2. Parte actora

Insistió en los argumentos del recurso de apelación, en especial en que el daño cuya reparación pretende no fue instantáneo, ni se agotó con un solo hecho, acto u omisión. Sólo se consolidó en el momento en que se canceló la orden de embargo sobre el salario que percibía como empleado del Hospital Comunal Las Malvinas. Esto por cuanto COACREFAL mantuvo sus errores hasta la fecha en que obtuvo el pago total de la obligación, pudiendo haberlos enmendado en cualquier momento del proceso ejecutivo.

6.3. Supersolidaria

Afirmó que los hechos que dieron origen al proceso no emanan de la acción u omisión de esa entidad, sino del propio demandado, quien al incurrir en mora en sus obligaciones dio lugar a la ejecución en su contra (fl. 364, c. 1). La entidad cooperativa reestructuró en varias oportunidades el crédito y le condonó intereses sin obtener el pago de lo adeudado.

Insistió en los argumentos planteados en la contestación de la demanda, relativos a la no injerencia en la administración de la cooperativa intervenida por parte del ente de vigilancia.



Por su parte, Dansocial y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Presupuestos procesales de la acción

1.1. Jurisdicción y competencia

Es esta jurisdicción la llamada a resolver la controversia, en atención al carácter público de las demandadas² Superintendencia de la Economía Solidaria y Departamento Administrativo Especial de la Economía Solidaria, que atraen a la entidad cooperativa al ámbito de la justicia contencioso administrativa.

La Sala es competente para resolver el caso *sub lite* en razón de la cuantía del asunto, de la cual deriva su vocación de doble instancia, en consideración a que el monto de la pretensión mayor³ es superior a \$51.730.000⁴, cuantía a partir de la cual el asunto se consideraba de doble instancia en la época de presentación de la demanda.

1.2. Acción procedente

El Código Contencioso Administrativo prevé diferentes mecanismos procesales a los que pueden acudir los administrados, con el fin de llevar

² Código Contencioso Administrativo. Artículo 82. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la constitución y la ley.

³ La estimó el demandante en la suma de \$3.667.200.000 (fl. 83,c . 2), correspondiente al lucro cesante derivado de la imposibilidad de adelantar el proyecto consistente en una IPS en el municipio de Florencia.

⁴ Demanda promovida el 4 de febrero de 2004 (fl. 84, c. 1), en vigencia del Dec. 597 de 1988.



ante los jueces los conflictos que se suscitan entre ellos y la administración pública.

Para el ejercicio del control de legalidad sobre los actos administrativos el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo creó la acción de nulidad simple, por cuyo ejercicio se somete a examen la validez de la decisión de la administración, con el único fin de confrontarla con el orden jurídico y establecer si se ajusta a este o no. Esta acción le permite a las partes pedirle al juez la verificación del respeto a las normas superiores en que debía fundarse, la veracidad de sus motivos, la ausencia de vicios en su expedición, la competencia de quien lo ha expedido y que en su ejercicio no se hayan desviado las atribuciones que la ley le confiere.

El control de legalidad que ejerce el juez en el marco de esta acción está encaminado a la confrontación del acto con el orden jurídico, y tiene como finalidad la de mantener la legalidad y expulsar del ordenamiento aquella decisión administrativa de carácter general que adolece de vicios que afectan su validez.

Por su parte, cuando la acción no sólo está llamada a ejercer el control de legalidad de la decisión administrativa, sino a obtener la reparación del eventual perjuicio, ha de ejercerse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 *ibídem*.

De otro lado, en los términos del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la acción procedente para deprecar en sede judicial la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado y la correspondiente reparación de perjuicios derivados de un hecho, omisión u operación administrativa, imputables a la administración pública, así como por la ocupación temporal o permanente de un inmueble, es la de reparación directa.



Esta acción ostenta un contenido netamente reparador y es el medio idóneo para juzgar la responsabilidad estatal, cuando el daño cuya indemnización se pretende ha sido generado por la conducta activa u omisiva de la administración, por una operación administrativa u ocupación de bien inmueble; así, cuando se cuestiona una actuación de hecho de la administración pública, es la acción de reparación directa la llamada a servir de mecanismo procesal para la tutela judicial de los derechos de las víctimas.

De igual manera, se ha considerado que procede la acción para obtener la reparación de perjuicios derivados de la ejecución de un acto administrativo, únicamente cuando no está en cuestión su legalidad⁵, en aquellos casos en que la decisión legalmente proferida genera desequilibrio frente a las cargas públicas.

Sin embargo, cuando se cuestiona la legalidad de un acto administrativo, esto es, se alegan vicios que afectan la validez de una decisión adoptada por la administración con el fin de crear, modificar o extinguir una determinada situación jurídica, la reparación de los eventuales perjuicios derivados de su ilegalidad solo procede previa anulación del acto administrativo que los determinó.

Los actos adoptados por la administración como expresión patente de su voluntad o deseo en ejercicio de sus competencias, gozan en el ordenamiento jurídico nacional de las prerrogativas de presunción de legalidad y ejecutividad, de acuerdo con las cuales: se presumen ajustados al ordenamiento jurídico⁶ y son ejecutables⁷ en forma

⁵ Al respecto se ha pronunciado en forma reiterada la Corporación. Ver: Consejo de Estado, sentencia de 8 de marzo de 2007, radicación 16.42, Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

⁶ Código Contencioso Administrativo, artículo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

⁷ *Ibídem*, artículo 64. Salvo norma expresa legal en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento.



inmediata, por manera que si la administración se ha pronunciado en esos términos, la inconformidad del administrado debe plantearla ante el juez administrativo, para que se pronuncie sobre la legalidad o no de la decisión cuestionada y disponga, de aparecer fundamento para ello, su suspensión o anulación. Mientras ello no ocurra, la decisión así adoptada mantiene su carácter ejecutivo y ejecutorio.

Lo expuesto encuentra relevancia en la escogencia de la acción procedente para llevar el conflicto ante el juez, por cuanto sólo la pretensión de nulidad del acto lo faculta para acometer el estudio de fondo acerca de la validez de la decisión administrativa. Pero cuando el acto administrativo no ha sido cuestionado por virtud de la acción procedente para ello, continúa amparado en su presunción de legalidad, que aunque desvirtuable, sólo puede serlo cuando se ha deprecado del juzgador el análisis sobre su legalidad o no, por medio del mecanismo procesal idóneo. Como está vedado al juez asumir en forma oficiosa el estudio de la legalidad de un acto administrativo, es sólo mediante petición del interesado afectado que ésta procede, mediante el ejercicio de la acción procedente que la ley ha previsto para su ejercicio.

Por ende, cuando media un acto administrativo, expreso o ficto, como fuente de la causación del daño, el juez de la responsabilidad está atado a la presunción de legalidad que lo reviste, salvo que mediante la acción procedente se cuestione también su legalidad y se le pida en forma expresa al juzgador pronunciarse sobre esta.

En este caso particular, la Resolución No. 042 de 27 de enero de 2000, adoptada por el Agente Especial para la intervención y administración de COACREFAL, designado por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (hoy Dansocial)⁸, se constituyó en un verdadero acto administrativo, en razón a que por virtud de lo dispuesto en el Estatuto

⁸ Resolución 1154 de 27 de septiembre de 1999 (fl. 200, c. 2).



Orgánico del Sistema Financiero, adoptado mediante el Decreto 663 de 1993⁹, los agentes especiales para la toma de posesión de entidades financieras ejercen funciones públicas transitorias cuando actúan en ejercicio de competencias administrativas.

El recaudo de los créditos a favor de la entidad cooperativa correspondió sin duda a una labor propia de la toma de posesión, tendiente a solventar el estado de iliquidez que lo motivó, conforme consta en la Resolución 1657 de 6 de octubre de 1998, por la cual se ordenó la intervención, en la se puso de presente, entre otros motivos, el relativo al índice de morosidad de cartera de crédito que ascendió al 39,40% (fl. 203, c. 2)¹⁰.

En efecto, la toma de posesión tuvo como finalidad asumir, por parte del Estado, la administración de la cooperativa con el fin de subsanar las causales que la motivaron¹¹, de donde colige la Sala que las decisiones relativas al recaudo de la cartera a favor de la entidad, se constituyeron en verdaderos actos administrativos adoptados por el particular investido en forma transitoria de funciones públicas para el efecto, en razón de su inescindible relación con el objeto de la intervención.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹² prevé, en forma inequívoca, que la función correspondiente a realizar los actos necesarios

⁹ Artículo 291, numeral 8: “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*”.

¹⁰ Dice la Resolución que en visita practicada a la Cooperativa se advirtió que: “*presenta un índice de morosidad en la cartera de crédito del 39,40%, habida consideración que, de los \$9.759.272.000 que registra el balance al mes de agosto de 1998, \$3.903.709.000 se encuentran en mora, contando con provisión apenas de \$865.025.000, que equivalen al 22% de aquella*”.

¹¹ “*Artículo Primero. Tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia (...) con el objeto de administrarla hasta cuando hayan sido subsanadas las causales que motivan la adopción de la medida indicada en la presente providencia*”.

¹² “*Artículo 291: Corresponde al Presidente de la República, en ejercicio de las funciones que le otorga el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, señalar la forma como se desarrollará el proceso de toma de posesión, y en particular la forma como se procederá a liquidar los activos de la entidad, a realizar los actos necesarios para colocarla en condiciones*



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

para permitir que la entidad intervenida quede nuevamente en condiciones de ejercer su objeto social es una función pública a cargo del Ejecutivo, por lo que fuerza concluir que las acciones destinadas a dicho propósito realizadas por el agente especial son verdaderos actos administrativos.

Por otra parte, está probado que el demandante y su cónyuge la señora Geraldine Polanía de Trujillo, suscribieron el pagaré No. 031 en el que se obligaron a pagar a la cooperativa Coacrefal, la suma de \$15.000.000 (fl. 4, c. 5), más intereses a una tasa igual a la DTF + 10%, a un plazo de 60 meses, con amortización mensual por mes vencido.

También consta en las diligencias que con ocasión del no pago de esa obligación, Coacrefal promovió el proceso ejecutivo radicado bajo el número 4508, dentro del cual se profirió mandamiento de pago contra Gustavo Trujillo González y Geraldine Polanía de Trujillo, por el capital, correspondiente a \$15.000.000 y por los intereses que se calcularon en \$9.539.333 los corrientes y en \$3.244.208 los moratorios. La orden de pago es de fecha 6 de noviembre de 1997.

Se acreditó que la obligación respaldada con el pagaré No. 031 fue refinanciada, según se señaló en la certificación expedida por la entidad cooperativa, así (fl. 114, c. 2):

Al señor Gustavo Trujillo González (...) se le aprobó y desembolsó el 10 de noviembre de 1995, un crédito por valor de \$15.000.000 bajo pagaré No. 031, en esta obligación no aparece ningún pago registrado, se refinanció dando origen al crédito No. 041M.

de desarrollar su objeto social o a realizar los actos necesarios para obtener mejores condiciones para el pago total o parcial de las acreencias de los ahorradores, depositantes e inversionistas; la forma y oportunidad en la cual se deben presentar los créditos o reclamaciones; las sumas que se pueden cancelar como gastos de administración; la forma como se reconocerán y pagarán los créditos, se decidirán las objeciones, se restituirán los bienes que no deban formar parte de la masa, y en general, los actos que en desarrollo de la toma de posesión se pueden o se deben realizar”.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

El pagaré 041M se cancela el 14 de marzo de 1997 por medio de refinanciación del mismo y desembolso del crédito No. 042M por valor de \$26.492.607 capitalizando así los intereses corrientes y de mora.

El 21 de abril de 1997 se cancela el préstamo No. 042M de acuerdo a ampliación de la obligación mencionada quedando así vigente el pagaré No. 043M por valor de \$31.492.607 de los cuales \$5.000.000 se abonaron en la cuenta de ahorros No. 01-01.001548-5 a nombre del señor Gustavo Trujillo González, valor del que dispuso el señor Trujillo por medio de 5 retiros (...).

El pagaré 041M se cancela el 14 de marzo de 1997 por medio de refinanciación del mismo y desembolso del crédito No. 042 M por valor de \$26.492.607.

El 21 de junio de 1999 (fl. 13, c. 7), el agente especial para la toma de posesión de Coacrefal dictó la Resolución No. 007, por medio de la cual dispuso:

Artículo primero: refinanciar las obligaciones con los microempresarios morosos, condonar el total de los intereses moratorio (sic) y revisar cada uno de los créditos para que los pagos realizados sean aplicados en su totalidad a capital e intereses corriente (sic).

Artículo segundo: Se tomará el saldo que debió haber pagado cada microempresario en capital e interés corriente y se le restarán los pagos realizados hasta la fecha, aclarando que los abonos hechos a intereses por mora serán reversados y aplicados a capital e interés corriente.

Artículo tercero: La refinanciación deberá contar con los requisitos exigidos inicialmente o de ser cambiados deberán ser siempre para mejorar.

Artículo cuarto: Se concederá un plazo de diez (10) años, de los cuales durante los primeros dos sólo se pagará interés corriente y a partir del tercero se amortizará a capital.

Artículo quinto: El microempresario que desee pactar un tiempo o plazo menor lo podrá hacer siempre que garantice el cumplimiento en los pagos.

Artículo sexto: Los honorarios de abogado y demás costas que se hayan causado hasta la fecha por concepto de cobros judiciales serán subsanados por el microempresario.

Artículo séptimo: El plazo para tener derecho a lo establecido en la presente resolución será de sesenta (60) días a partir de la sanción.

Artículo octavo: En casos especiales y cuando se demuestre imposibilidad para pagar la cuota correspondiente inicialmente, se podrá crear como cuentas por cobrar a cargo del microempresario parte del interés corriente causado y los plazos serán concertados.

Artículo noveno: La presente resolución rige a partir de su sanción.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

Por su parte, el 30 de junio de 1999, esto es, a los nueve días de expedida la mencionada resolución, Geraldine Polanía de Trujillo y el demandante Gustavo Trujillo González suscribieron los pagarés Nos. 00322, 00346 y 00347, por las sumas de \$30.347.025, \$3.000.000 y \$3.000.000, que afirman los demandantes fueron la garantía del crédito reestructurado (fl. 143 y s.s., c. 2). Ese hecho no es discutido en el proceso, pues así lo afirmó el actor y lo reconoció la cooperativa demandada. También están de acuerdo en la existencia de la obligación inicial garantizada con el pagaré No. 031 que incumplió el demandante y que dio lugar a que se iniciara ejecución en su contra.

Es claro entonces que por virtud de la Resolución No. 007 se reestructuró la obligación a cargo del demandante y su cónyuge, pues, en efecto, se dio cumplimiento a lo ordenado en ella a favor de los deudores, dentro del plazo previsto.

No obstante, también hay prueba en el proceso de que el 22 de febrero de 2000 (fl. 18, c. 7), el agente especial para la administración de Coacrefal expidió la Resolución No. 042, por medio de la cual dispuso:

“Artículo 1. Declárese sin valor jurídico ni efectos de ninguna clase la resolución administrativa número 007 del 21 de junio de 1999, conforme a la parte motiva.

Artículo 2. Declárese (sic) nulos y sin efectos jurídicos los documentos privados o títulos valores que algunos de los deudores suscribieron en razón de la resolución 007 declarada sin valor y que sobre los cuales no se ha iniciado ninguna acción legal ni se ha ejercitado cobro prejurídico o jurídico, para lo cual copia de esta resolución se llevará a la carpeta respectiva.

Como fundamento de la decisión adujo la entidad, entre otros aspectos que: “[e]n la misma resolución (007) no se determinó la forma y términos jurídicos de los procesos ejecutivos vigentes en contra de los beneficiarios de la precitada resolución, lo cual impide tomar determinaciones sobre suspensión o terminación anticipada de los procesos en curso”.



Así, por virtud de esta última decisión administrativa, quedaron sin valor: la resolución No. 007 y los títulos valores que respaldaron la reestructuración de créditos, que, en efecto, aparecen con el sello de “ANULADO” (fl 143 y s.s., c. 2).

Para la Sala es evidente que la fuente de los daños alegados por los demandantes deviene de la expedición del acto administrativo contenido en la Resolución No. 042 de 2000, que dejó sin valor la reestructuración del crédito pactada y el acto administrativo que la autorizó, como quiera que por su virtud, el negocio jurídico que modificó las obligaciones a cargo de las partes del mutuo quedó sin efectos.

Es en este punto en el que se aparta la Sala de lo decidido por el *a quo*, que encontró que la fuente del daño deviene en el presente asunto de la decisión administrativa y de la omisión de la cooperativa consistente en no informar al juez de la ejecución sobre el acuerdo o reestructuración de la deuda. Para la Sala es evidente que la única fuente de los perjuicios cuya indemnización se pretende por virtud del proceso que ahora se decide, fue el acto administrativo que deshizo el acuerdo modificador de la obligación a cargo del demandante, decisión que goza de presunción de legalidad, en cuya vigencia, no puede predicarse la existencia de una omisión consistente en no poner de presente al juez de la ejecución los nuevos términos de la deuda, en razón a que esas condiciones pactadas habían quedado sin efectos por virtud de la Resolución No. 042 de 2000.

Bajo ese panorama no podría reprocharse a la entidad, a título de omisión, el no poner de manifiesto al juez el acuerdo que dejó sin valor y efecto, precisamente porque dejó de existir y se anularon las garantías constituidas en virtud del mismo.

Sin duda, la *causa petendi* de la demanda se fundó en cargos de legalidad en contra de esa decisión administrativa, que consideró desconocedora de la presunción de legalidad de la Resolución No. 007



de 1999, fundada en una causa ilícita, ilegal por desconocer el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo sobre revocatoria de los actos que imponía el consentimiento escrito del deudor e irregular por desconocer las formas propias del procedimiento administrativo en su adopción (demanda fl. 36, c. 1).

El demandante tenía derecho de plantear esos cargos en contra de la Resolución 042 de 2000, para lo cual debió acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que además de poder controvertir la legalidad del acto, tenía la posibilidad de obtener el restablecimiento del derecho presuntamente conculcado y la reparación del perjuicio que afirma le irrogó el acto ilegal¹³. Lo anterior por cuanto en firme y ejecutada esa decisión, no podía exigirse a la cooperativa demandada honrar el acuerdo de reestructuración de la deuda y por su virtud pedirle al juez que lo tuviera en cuenta en el proceso ejecutivo, cuando la decisión de desconocerlo se respaldó en un acto administrativo con efectos particulares frente al administrado.

Así las cosas, la fuente de los perjuicios que se pretende sean reparados no es otra que la Resolución No. 042 de 2000, cuya legalidad, causa, fundamentos y forma son cuestionados en la demanda y que dio lugar a que no se respetara la revisión de la deuda pactada y a que en el proceso ejecutivo no pudiera ventilarse la eventual novación de las obligaciones ejecutadas.

Se afirma en la demanda como hecho generador de la presunta responsabilidad que:

La Cooperativa, para hacer el cobro ejecutivo del préstamo de dinero, estaba sujeta a los términos pactados en los pagarés 00332, 00345 y 00347 de 1999. Por esta razón, al declarar el incumplimiento de estos pagarés no podía continuar con la ejecución cuyo título ejecutivo era el pagaré 031 de 1995 pues estaba cobrando dos veces la misma deuda, lo cual era un fraude.

¹³ Código Contencioso Administrativo, artículo 85.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

Coacrefal, como única tenedora de los nuevos pagarés, al ocultarle al juzgado la aceptación de unos nuevos pagarés y la extinción que por esta causa se operaba sobre el primitivo, impidió que el deudor tuviera acceso a la justicia. La entidad estaba obligada a comunicar la refinanciación de la deuda y los nuevos plazos con el fin de que se diera por terminado el proceso como lo convino con el deudor.

Sin embargo, se insiste, bajo el panorama probatorio presentado es claro que la Resolución No. 042 de 2000 dejó sin efecto esa reestructuración de la deuda, razón que no permite señalar como una omisión la falta de comunicación al juzgado de la ejecución sobre su existencia, sino que fue consecuencia directa de la mencionada decisión que, en consecuencia, se constituye en fuente de los perjuicios alegados por el demandante, pues por su virtud se desconoció la refinanciación de la deuda que insiste el demandante debió operar a su favor en el proceso ejecutivo.

Así las cosas, esa presunta ilegalidad de la actuación de Coacrefal le correspondía alegarla al demandante en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la anulación de tal decisión administrativa y, como consecuencia, la indemnización de los daños sufridos.

Como está de por medio una decisión administrativa en firme y el daño deriva de su presunta ilegalidad, no puede en modo alguno calificarse de antijurídico, porque la decisión que lo produjo está revestida de presunción de legalidad, que sólo puede cuestionarse en el juicio de nulidad correspondiente. Así, no puede adentrarse el juez de la responsabilidad en el estudio de presuntos vicios en la formación del acto, cuando estos no han sido llevados al control de su juez natural mediante el ejercicio de la acción contenciosa administrativa procedente.

La falta de notificación del acto no tiene la virtud de cambiar la acción procedente para cuestionarlo, ni exonera al demandante de la carga de hacerlo, como quiera que en el presente caso es evidente que el actor lo conoció, siendo prueba de ello que lo alegó como fundamento de su



demanda y aportó copia de esa decisión como prueba dentro de este proceso.

Sin duda, la falta de notificación podía alegarla como circunstancia a tenerse en cuenta en el juicio de legalidad para la contabilización del término de caducidad de la acción, pero no permite cambiar el mecanismo previsto en la ley para acceder a la administración de justicia, cuando es evidente en este asunto que el demandante conocía la decisión.

Concluye la Sala que la refinanciación del crédito, que a juicio del demandante novó sus obligaciones con la cooperativa demandada, dejó de existir por virtud de la Resolución No. 042 de 2000, acto administrativo que tuvo efectos particulares frente al actor, por virtud de los cuales se constituyó en la fuente de los perjuicios reclamados, decisión contra la que debió promoverse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para que el juez natural de ese tipo de controversias resolviera sobre posibles vicios que afectan su validez y dispusiera, si había lugar a ello, la correspondiente indemnización de perjuicios.

Como así no lo hizo el actor, ese acto administrativo está en firme, lo que deja en imposibilidad al juez de la responsabilidad para verificar la legalidad o no de lo decidido, en razón a que está amparado por la presunción de legalidad que no fue desvirtuada mediante el proceso contencioso administrativo procedente para ello.

Así, ante la imposibilidad de verificar en este proceso los temas de legalidad planteados en la demanda, que son los que le sirven de fundamento a las pretensiones tendientes a obtener el resarcimiento de los presuntos perjuicios sufridos por el demandante, la demanda se torna inepta para el fin que persigue, y la acción ejercida improcedente en forma total, no parcial como lo declaró el *a quo*.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

Ahora bien, precisa la Sala que si lo alegado por el demandante corresponde a la presunta novación de la obligación respaldada con el pagaré No. 031, por cuenta de las refinanciaciones a que hubo lugar antes de que se profiera la Resolución No. 007, lo procedente era que el demandante hubiera alegado tal circunstancia en el proceso ejecutivo, que era el escenario propio para discutir lo relativo a la existencia, alcance y cuantía de la obligación, máxime si se tiene en cuenta que el mandamiento de pago fue dictado casi dos años después de efectuadas las referidas reestructuraciones de la deuda. Lo mismo ocurre en relación con el valor de los intereses cobrados y la imputación de los pagos, hechos que eran materia del proceso de ejecución y que bien pudieron ser alegados por el demandante en la etapa de liquidación del crédito; si así no lo hizo, no puede prevalecerse de su negligencia para acudir a la acción de reparación directa con el fin de desconocer aquello que quedó definido en el proceso de ejecución mediante providencias que hicieron tránsito a cosa juzgada.

Por ende, concluye la Sala, de conformidad con la *causa petendi*, la presente acción resulta improcedente, por cuanto por su intermedio se pretende (i) atacar la legalidad de un acto administrativo (Resolución No. 042 de 2000) y (ii) desconocer lo decidido por la justicia ordinaria en el proceso de ejecución adelantado contra el demandante, en lo relativo a la cuantía de la obligación ejecutada, materias que no pueden ser objeto de controversia en el juicio de responsabilidad extracontractual del Estado, máxime cuando no se alegó la existencia de yerro alguno atribuible a las providencias judiciales dictadas dentro del proceso ejecutivo a título de error judicial.

Aunque no fue materia de recurso lo relativo a la procedibilidad de la acción en este caso, ello no impide que se declare en forma oficiosa lo



relacionado con ese presupuesto procesal¹⁴, máxime cuando fue alegado como medio exceptivo por la cooperativa accionada.

Bajo ese panorama se impone modificar el fallo apelado en cuanto declaró probada en forma parcial la excepción de inepta demanda, la que prospera en forma total. Y, como no hubo lugar a estudio de fondo de las pretensiones, se modificará lo decidido por el *a quo* que las denegó, para en su lugar declarar que se trata de decisión inhibitoria por ausencia del presupuesto procesal de demanda en forma por cuanto se ejerció una acción abiertamente improcedente.

2. Costas

No hay lugar a la imposición de costas en la instancia, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria o de mala fe atribuible a los extremos procesales, como lo exige el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”-,

¹⁴ Sobre la posibilidad de estudiar en forma oficiosa la presencia de los presupuestos de la acción que permitan un pronunciamiento de fondo, la Sección Tercera de la Corporación, en pleno, afirmó en sentencia del 9 de febrero de 2012, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 20.104:

Para la Sala, sin embargo, la regla general relacionada con los límites de la competencia del juez ad quem, admitía excepciones derivadas de mandatos constitucionales y legales. A título de ejemplo se señalaron en el fallo algunos asuntos procesales, tales como la caducidad, la falta de la legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, los cuales, entre otros, deben ser declarados por el juez de segunda instancia, de manera oficiosa, en tanto favorecen al apelante único, aunque no hubieren sido propuestos como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada, porque tales aspectos constituyen presupuestos para dictar sentencia de mérito.

En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de marzo de 2014, M.P. Danilo Rojas Betancourth, exp. 25.281.



Expediente: 34834

Demandante: Gustavo Trujillo González

Demandados: Superintendencia de Economía Solidaria y otros

administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

MODIFICAR la sentencia proferida el 16 de octubre de 2007 por el Tribunal Administrativo del Caquetá, cuya parte resolutive quedará así:

PRIMERO. DECLARAR probada, de oficio, la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, INHIBIRSE para decidir sobre el fondo de las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin costas en la instancia.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Presidenta

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado Ponente