



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION TERCERA**  
**SUBSECCION A**

**Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON**

Bogotá, D. C., doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014)

**Expediente:** 250002326000 199902477 01 (28781)  
**Actor:** GERARDO CAMPOS PEÑA  
**Demandada:** INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 10 de agosto de 2004 por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se hicieron las siguientes declaraciones y condenas:

*“PRIMERO: DECLARASE probada la excepción de inexistencia del contrato estatal de consultoría propuesta por el Instituto Colombiano de la Reforma Urbana (sic) INCORA, de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.*

*SEGUNDO: DECLARASE que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria del 28 de mayo de 1999, se enriqueció injustamente con el servicio prestado por el señor Gerardo Campos Peña, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

*TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, CONDENASE al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘INCORA’ a pagar a favor del señor GERARDO CAMPOS PEÑA por concepto de perjuicios materiales, la suma de NUEVE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL PESOS (\$9.349.000).*

*CUARTO. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.*



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

QUINTO. Sin condena en costas”.

## I.- ANTECEDENTES

### **1. La demanda.**

El señor Gerardo Campos Peña, por conducto de apoderado judicial, instauró demanda en contra del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en adelante INCORA, con el objeto de que, previa citación y audiencia de la parte demandada y del Ministerio Público, se declarara la existencia de un contrato de consultoría entre las partes, derivado de la prestación de sus servicios profesionales para la asesoría del grupo de trabajo interno responsable de la reforma administrativa del Instituto. Consecuencialmente, pidió que por concepto de la mencionada prestación de servicios, se reconozca y se pague a su favor la suma de \$115'000.000, o la que resultara probada en el proceso.

De manera subsidiaria, solicitó que se declarara que el INCORA se enriqueció sin justa causa legal a expensas del patrimonio del señor Gerardo Campos Peña, al haber ordenado su vinculación como consultor del grupo de trabajo interno responsable de la reforma administrativa del Instituto. Consecuencialmente, solicitó que por concepto de la mencionada prestación de servicios, se reconozca y se pague a favor del demandante la suma de \$115'000.000, o la que resultara probada en el proceso.

### **1.2. Los hechos.**

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones la parte actora relató los que la Sala se permite resumir a continuación:

Según la demanda, mediante Resolución No. 01313 del 28 de mayo de 1997, el INCORA conformó el grupo de trabajo interno para la reforma administrativa del Instituto y se vinculó al señor Gerardo Campos Peña como “consultor”, a quien se le asignaron



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

funciones de apoyo y de colaboración en las actividades asignadas al equipo, tales como trámite y aprobación de la reforma organizacional del establecimiento público demandado.

Cuenta el libelo que como resultado de las labores del grupo interno de trabajo, el 27 de junio de 1997 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1690, a través del cual se fusionaron y suprimieron algunas dependencias del Instituto demandado, se estableció su estructura orgánica y se dictaron otras disposiciones de carácter laboral. Igualmente, que la Junta Directiva del INCORA expidió el Decreto No. 2459 del 3 de octubre de 1997, por medio de cual se aprobó el Acuerdo No. 003 del 6 de agosto de 1997, mediante el que se estableció la planta de personal en los niveles de gerencia general, directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial.

Señaló la parte demandante que en desarrollo de las funciones atribuidas en la Resolución No. 01313 de 1997, el señor Gerardo Campos Peña, en asocio con los demás integrantes del grupo de trabajo interno, preparó las propuestas y recomendaciones que fueron adoptadas en orden a la reestructuración administrativa del Instituto, organigramas, funciones, escalas de remuneración y clasificación de empleados, adopción del respectivo manual de funciones y, en general, las tareas encaminadas a una gestión y reorganización administrativa de la entidad.

Indicó la parte actora que no suscribió con la entidad contrato alguno que estableciera las condiciones de tiempo y modo de ejecución de los servicios que le prestó al Instituto, pero que una vez finalizó las labores, el 31 de octubre de 1997 el Jefe de División de Recursos Humanos de la entidad certificó el cumplimiento de las tareas que le fueron encomendadas al demandante.

Se narró en la demanda que la Dirección General del INCORA se negó a formalizar la situación jurídica del señor Gerardo Campos Peña en relación con los servicios prestados, razón por la cual el 25 de marzo de 1997 el demandante elevó derecho de petición en ese sentido y lo acompañó de una cuenta de cobro por concepto de los servicios profesionales prestados por monto de \$115'000.000, petición que fue reiterada mediante escrito del 6 de agosto de 1999.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Según la demanda, el Instituto se negó a reconocer la obligación por cuanto no había certificado de disponibilidad ni registro presupuestal que acreditaran el perfeccionamiento del acto administrativo por medio del cual la Gerencia General de la entidad designó al actor como integrante del grupo de trabajo interno encargado de la reestructuración administrativa del INCORA y, además, por cuanto a través de dicha designación lo que se había hecho era precisar las actividades que estaban a cargo del demandante con ocasión de los contratos de consultoría No. 13 de 12 de febrero de 1997 y No. 56 de 12 de agosto de 1997.

### **1.3. Concepto de violación.**

La parte actora señaló como normas violadas los artículos 25, 83 y 228 de la Constitución Política de 1991; el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 y los artículos 13 y 23 de la Ley 80 de 1993.

Como sustento de la presunta violación normativa, adujo la parte demandante que el contrato de consultoría debe ser reconocido, toda vez que se ejecutaron todas las tareas que le son propias a esta clase de negocio jurídico, labores que, según dijo, se desarrollaron entre el 28 de mayo y el 3 de octubre de 1993.

Dijo también que so pretexto de la existencia de otros contratos de prestación de servicios que se celebraron entre las partes, el INCORA no podía diluir el vínculo contractual que surgió en razón de las labores que desempeñó el demandante como integrante del grupo de trabajo interno de la entidad, por cuanto tales negocios jurídicos tuvieron por objeto desarrollar labores diferentes a las del contrato cuyo reconocimiento se solicita.

Aseveró la parte actora que se violó el principio de buena fe, por cuanto una vez hecha la designación a través de acto administrativo, el señor Gerardo Campos Peña ejecutó la labor de consultoría que le fue encomendada, razón por la cual consideró que el Instituto demandado no puede negar que se prestó el servicio con la anuencia de sus Directivas.

Igualmente, señaló la parte demandante que a pesar de que el contrato no cumplió con las formalidades exigidas por la ley, se configuraron los elementos de consensualidad,



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

objeto, prestación y ejecución del contrato y que, por tal razón, debe prevalecer lo sustancial sobre lo formal, según lo dispone el artículo 228 constitucional.

En relación con la pretensión subsidiaria de enriquecimiento sin justa causa, dijo que al encontrarse configurado, se generó a cargo de la entidad una obligación de “indemnizar” al demandante por valor de su correlativo empobrecimiento, consistente en la no remuneración de los servicios que le prestó a la entidad<sup>1</sup>.

## 2. Actuación procesal.

La demanda así presentada el 1 de octubre de 1999<sup>2</sup>, fue admitida por auto del 28 de octubre 1999<sup>3</sup> y notificada al Ministerio Público el 4 de mayo (sic) de 1999<sup>4</sup> y al Instituto demandado el 29 de octubre de la misma anualidad<sup>5</sup>.

Dentro del término de fijación en lista la parte actora corrigió la demanda en el acápite de hechos para precisar el término de duración de uno de los contratos que el señor Campos Peña celebró con el INCORA; en el concepto de violación para adicionar el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, como sustento del enriquecimiento sin justa causa; en el acápite de pruebas para solicitar un informe técnico tendiente a establecer “*el quantum o monto de los servicios profesionales que se pagarían*” al demandante y los costos totales del proyecto, así como para solicitar que se librasen unos oficios<sup>6</sup>.

La adición se admitió mediante proveído del 30 de marzo de 2000, se notificó al Ministerio Público el 6 de abril del 2000 y a la parte demandada el día 10 de ese mismo mes y año<sup>7</sup>.

## 3. La contestación de la demanda.

---

<sup>1</sup> Folios 2 a 21 del expediente.

<sup>2</sup> Folio 21 del expediente.

<sup>3</sup> Folio 24 del expediente.

<sup>4</sup> Reverso folio 24 del expediente.

<sup>5</sup> Folio 24 del expediente.

<sup>6</sup> Folios 32 a 39 del expediente.

<sup>7</sup> Folio 53 del expediente.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

El INCORA contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones. En cuanto a los hechos, negó unos, aceptó otros y, respecto de otros, dijo que se atenía a lo que resultara probado en el proceso.

Como razones de la defensa, la entidad pública demandada manifestó que no tiene ninguna obligación pendiente con el actor, por cuanto su voluntad al designarlo en el grupo de trabajo interno del INCORA fue precisar su actividad contractual según el contrato de prestación de servicios No. 13 del 12 de febrero de 1997 y no celebrar un nuevo negocio jurídico.

En ese sentido, indicó el Instituto que no tenía necesidad de celebrar con el demandante un contrato de consultoría para la realización de las tareas de rediseño de la estructura interna y de planta de cargos para la reestructuración de la entidad, toda vez que para tales propósitos celebró el contrato de asesoría externa No. 43 del 2 de julio de 1997 con el señor Ramiro Calderón Parra.

Adicionalmente, manifestó el INCORA que la Resolución No. 01313 del 28 de mayo de 1997, a través del cual se designó al actor como integrante del grupo interno de trabajo de la entidad nunca produjo efectos jurídicos, por cuanto no cumplió con los requisitos exigidos en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Finalmente, con fundamento en los argumentos expuestos, la parte demandada propuso las excepciones de *"INEXISTENCIA DEL CONTRATO ESTATAL DE CONSULTORIA"* y *"FALTA DE EJECUCION DEL CONTRATO ESTATAL DE CONSULTORIA E INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION CONTRACTUAL DERIVADA DEL MISMO"*<sup>8</sup>.

#### **4. La sentencia impugnada.**

La Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 10 de agosto de 2004, resolvió declarar probada la excepción de *"INEXISTENCIA DEL CONTRATO ESTATAL DE CONSULTORIA"* propuesta por el INCORA; sin embargo, accedió a la pretensión subsidiaria de la demanda en el sentido de declarar

---

<sup>8</sup> Folios 41 a 51 del expediente.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

probada la existencia de un enriquecimiento sin justa causa en cabeza del INCORA y un correlativo empobrecimiento del demandante. Consecuencialmente, condenó al Instituto accionado a pagar a favor del señor Gerardo Campos Peña la suma de \$9'349.000.

Como fundamento de la decisión proferida por el Tribunal de primera instancia en el sentido de negar las pretensiones principales de la demanda y, en su lugar, declarar probada la excepción propuesta por el instituto demandado, en la providencia impugnada se expresó que, de conformidad con las normas que rigen la contratación estatal, para que un contrato nazca a la vida jurídica y produzca plenos efectos es necesario que conste en un escrito en el que se consignen sus elementos esenciales, así como las demás cláusulas a que haya lugar de acuerdo con la naturaleza o tipo de contrato a celebrar; no obstante ello, dijo que en el caso de autos no se llevó a cabo dicha formalidad lo que impide que pueda hablarse de la existencia del negocio jurídico al que se hizo referencia en la demanda.

Expresó también el *a quo* que no obra en el proceso documento alguno que de fe de la existencia del contrato de consultoría y que la ausencia de la totalidad de los trámites necesarios para la formalización escrita del convenio y su posterior perfeccionamiento, configuran una ausencia de negocio jurídico.

Adicionalmente, se señaló en la providencia de primera instancia que, de conformidad con el contenido de la Resolución No. 01313 de 1997, la tarea de realizar las respectivas recomendaciones y propuestas tendientes a establecer el nuevo organigrama, planta de personal, clasificación de empleo, adopción del respectivo manual de funciones y reorganización administrativa del INCORA, le competía al grupo de interno de trabajo, el cual estaba compuesto por funcionarios de la entidad y no al demandante, a quien, según el acto administrativo, únicamente le competía prestarle apoyo y colaboración.

En ese sentido, se indicó en la sentencia que la entidad demandada no creó ninguna relación contractual con el actor, por cuanto su voluntad al designarlo como colaborador de las actividades del grupo interno de trabajo en ningún momento fue la de celebrar el pretendido contrato de consultoría.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



En cuanto a las pretensiones subsidiarias de la demanda, el *a quo* manifestó que estaban llamadas a prosperar, toda vez que se hallaba acreditado en el proceso que el actor prestó su asesoría, apoyo y colaboración al grupo interno de trabajo responsable de la reforma administrativa del INCORA, razón por la cual, aunque las partes, debiéndolo hacer, no encuadraron su relación en un contrato, consideró procedente tener por configurado el enriquecimiento sin justa causa en cabeza de la entidad accionada y el correlativo empobrecimiento en cabeza del demandante, en tanto que a éste no se le reconocieron los honorarios a los que habría tenido derecho por la labor que desempeñó.

En lo concerniente al argumento expresado por la entidad demandada en el sentido de señalar que en virtud de la Resolución No. 01313 de 1997 únicamente se precisó al actor una actividad en desarrollo del contrato de prestación de servicios No. 13 del 12 de febrero de 1997, dijo el Tribunal que no es de recibo, por cuanto la actividad que se le asignó a través del mencionado acto administrativo no tiene nada que ver con el objeto de dicho negocio jurídico, el cual consistió en *“investigar y proponer modelos e instrumentos de planificación y evaluación donde se viabilicen las zonas de reservas campesinas”*, mientras que la actividad que desempeñó el señor Campos Peña en razón de la citada Resolución fue la de *“prestar sus servicios como consultor, en el proceso de reestructuración del Instituto Colombiano de Reforma Agraria...”*.

En relación con el valor de los perjuicios solicitados, el Tribunal acogió la objeción por error grave que la parte demandada formuló en contra del dictamen pericial rendido en el proceso, con base en que el valor establecido en la pericia como tasación de los honorarios del demandante por concepto de las labores que desarrolló como colaborador del grupo interno de trabajo encargado de reestructuración administrativa del INCORA, no contó con sustento probatorio alguno.

En razón de lo anterior, para determinar el valor del daño emergente, el *a quo* tuvo en cuenta los honorarios pactados entre el señor Gerardo Campos Peña y el INCORA en los contratos de prestación de servicios No. 13 del 12 de febrero de 1997 y 56 del 12 de agosto de la misma anualidad, con fundamento en que éstos se celebraron entre las



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

mismas partes, el mismo año y con un objeto similar. Con base en dichos negocios jurídicos se estableció un promedio de honorarios mensuales que se aplicó al período durante el cual consideró el Tribunal que duró la prestación de servicios, lo cual arrojó un resultado de \$9'349.000<sup>9</sup>.

## 5. El recurso de apelación.

La parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la providencia de primera instancia, únicamente en cuanto se refiere a la tasación del restablecimiento económico reconocido a favor del señor Gerardo Campos Peña.

Como fundamento de su inconformidad, expresó la parte actora que el Tribunal adoptó de manera equívoca el período durante el cual el demandante prestó sus servicios al grupo interno de trabajo responsable de la reforma administrativa del INCORA, en tanto que el *a quo* consideró que fue de 66 días, comprendidos entre el 28 de junio y el 6 de octubre de 1997, cuando, según aseveró el demandante, en realidad fue de 156 días, los cuales corrieron entre el 28 de mayo y el 6 de octubre de 1997. Dijo que, inclusive, si se considerara que el período durante el cual se prestaron los servicios fuera el señalado por el Tribunal, los días por los cuales se debe compensar al actor serían 96 y no 66.

Así mismo, manifestó la parte recurrente que no era posible tasar los perjuicios del demandante con base en la remuneración pactada entre las mismas partes en los contratos de consultoría No. 13 del 12 de febrero de 1997 y 56 del 12 de agosto de esa misma anualidad, por cuanto la naturaleza de los servicios encomendados era distinta a los servicios que prestó en el grupo interno de trabajo responsable de la reforma administrativa del INCORA.

Dijo también la parte apelante que para efectos de tasar los perjuicios debe tenerse en cuenta el dictamen pericial rendido en el proceso, pues, a su juicio, la prueba cuenta con las condiciones de firmeza, precisión y calidad en sus planteamientos y conclusiones. Subsidiariamente, solicitó que, en caso de considerarse que el dictamen

---

<sup>9</sup> Folios 170 a 196 del expediente.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

carece de la suficiente ilustración, se imponga una condena en abstracto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.

## 6. El trámite de segunda instancia.

El recurso interpuesto fue admitido a través del auto del 4 de febrero de 2005<sup>11</sup> y, mediante proveído del 1 de abril del mismo año<sup>12</sup>, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo, oportunidad procesal en la que se hicieron los siguientes pronunciamientos:

### 6.1. INCORA.

Al presentar sus alegatos de conclusión, el Instituto demandado manifestó que reafirmaba la oposición que presentó en la primera instancia en contra de las pretensiones de la demanda, reiteró lo expuesto en esa oportunidad y, con base en ello, solicitó que se nieguen las pretensiones del actor<sup>13</sup>.

### 6.2. El Ministerio Público.

El Ministerio Público rindió concepto en esta instancia del proceso para solicitar que se modificara la sentencia, en cuanto a que la condena se imponga por el valor correspondiente a los servicios prestados por el actor en un término de 3 meses y 5 días y no por 66 días como lo hizo el *a quo*.

El señor Delegado del Ministerio Público, después de analizar las pruebas que obran en el proceso, manifestó que éstas permiten concluir que las labores que adelantó el demandante con el grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración

<sup>10</sup> Folios 205 a 211 del expediente.

<sup>11</sup> Folio 213 del expediente.

<sup>12</sup> Folio 215 del expediente.

<sup>13</sup> Folios 217 a 220 del expediente.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

administrativa del INCORA, se desarrollaron en el marco de las obligaciones contractuales asumidas por él en razón de los contratos 13 y 56 de 1997, habida cuenta que la ayuda que el actor prestó para la reestructuración de la entidad se enmarcó en el tema de reserva campesina, tema en relación con el cual, en virtud de los citados contratos, venía adelantando investigaciones.

No obstante lo anterior, dijo el señor Procurador que como quiera que no se dan los presupuestos para que el proceso se conozca en sede de consulta y, además, teniendo en cuenta que el actor fue apelante único, el sentido del fallo no puede variar y que, por este motivo, había que revisar la condena impuesta de conformidad con los motivos de la apelación.

Así, refiriéndose al dictamen pericial, indicó el Ministerio Público que la prueba carece de todo fundamento, toda vez que los peritos no dieron razón ni presentaron los soportes que los llevaron a tomar como valor del trabajo desempeñado por el demandante la suma de \$272'677.738,54, valor resultante de la suma de daño emergente y lucro cesante.

Igualmente, expresó que como quiera que se trata de la acción *in rem verso*, que es de carácter reparatorio y no indemnizatorio, únicamente hay lugar a reconocer a favor del demandante el porcentaje en el que se hubiere empobrecido y no una posible ganancia o indemnización de perjuicios. En ese sentido, dijo que la base de la condena se debe obtener tal y como lo hizo el *a quo*, esto es, tomando el promedio de los honorarios pactados en los contratos 13 y 56 de 1997.

En cuanto al período durante el cual prestó sus servicios el actor al grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración del INCORA, indicó el señor Procurador que no obra en el proceso prueba alguna que permita determinar que los servicios se hubieren prestado desde el 28 de mayo y que, en consecuencia, tal y como lo hizo el Tribunal, se debe tomar en cuenta la fecha consignada en la certificación expedida por el Jefe de Recursos Humanos de la entidad, esto es, 28 de junio de 1997 al 3 de octubre de 1997.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

A pesar de lo anterior, precisó el señor Delegado del Ministerio Público, que entre esas dos fechas hay 3 meses y 5 días, y no 66 días como se señaló en la sentencia impugnada, razón por la cual conceptuó que en este aspecto la providencia debe ser modificada<sup>14</sup>.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca el 10 de agosto de 2004, en un proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que la pretensión mayor se estimó en la demanda en ciento quince millones de pesos (\$115'000.000) por concepto de daño material, mientras que el monto exigido al momento de su presentación<sup>15</sup> para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción contractual tuviera vocación de doble instancia era de dieciocho millones ochocientos cincuenta mil pesos (\$18.850.000) (Decreto 597 de 1988).

### **2. Aspecto preliminar.**

Toda vez que la entidad pública contratante fue el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA - y que éste, con posterioridad a la presentación de la demanda se suprimió<sup>16</sup> y liquidó<sup>17</sup>, se debe determinar cuál fue la entidad que lo sucedió procesalmente. Para esto es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, normativa a la cual se remite la Sala de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 -.

<sup>14</sup> Folios 223 a 234 del expediente.

<sup>15</sup> 1 de octubre de 1997. (Folio 21 del expediente).

<sup>16</sup> El Instituto se Suprimió a través del Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003.

<sup>17</sup> El Instituto se liquidó a través de Resolución No. 1270 del 21 de diciembre de 2007.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

**“Artículo 60.** *Sucesión procesal. Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos, o el correspondiente curador.*

**Si en el curso del proceso sobrevienen la extinción de personas jurídicas o la fusión de una sociedad que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso, la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren.**

*“El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso, podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.*

*“El auto que admite o rechaza a un sucesor procesal es apelable.*

*“Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil, se decidirán como incidentes.” (Destaca la Sala).*

Según esta norma, en uno de sus supuestos - el que interesa a este caso -, en el evento que se extinga la persona jurídica que es parte en el proceso, el sucesor de ésta deberá continuar con la posición procesal que ocupaba aquella. Incluso, si no comparece al proceso éste continuará y producirá sus efectos, como si hubiere hecho parte del mismo.

En el caso concreto, para establecer cuál es la entidad pública que sucedió en el proceso por pasiva, corresponde hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 1292 de 2003, *“por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y se ordena su liquidación”*.

**“ARTÍCULO 26°.- PROCESOS JUDICIALES.** *El Gerente Liquidador deberá continuar atendiendo dentro del proceso de liquidación los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término, hasta tanto se efectúe la entrega de inventarios al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*Así mismo deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Defensa Judicial de la Nación, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, como también, cuando ello sea procedente, deberá archivar los procesos y reclamaciones con sus respectivos soportes y en los términos señalados por las disposiciones legales vigentes.*



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

***El Ministerio de Agricultura y Desarrollo asumirá, una vez culminada la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA en Liquidación, la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de éstos***  
(Destaca la Sal).

De conformidad con lo anterior, será la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - la que se vincule a los efectos de esta decisión, entidad que ha venido actuando dentro del proceso desde el 21 de febrero de 2008.

### **3. Las pruebas que obran en el proceso.**

#### **3.1. Documentales.**

- Resolución No. 01313 del 28 de mayo de 1997, por medio de la cual el Gerente General del INCORA conformó el grupo de trabajo interno responsable de la reforma administrativa del Instituto<sup>18</sup>.

- Constancia expedida el 31 de octubre de 1997, por el Jefe de la División de Recursos Humanos del Instituto, en la que se da fe en cuanto a que el señor Gerardo Campos Peña prestó sus servicios al INCORA como consultor en el proceso de reestructuración de la entidad entre el 28 de junio y el 3 de octubre de 1997<sup>19</sup>.

- Petición presentada el 25 de marzo de 1999 por el señor Gerardo Campos Peña ante el INCORA, con el objeto de que se adoptaran las medidas necesarias y pertinentes para que se le cancelaran los valores correspondientes a los servicios que prestó en relación con el proceso de reestructuración del Instituto<sup>20</sup>.

- Cuenta de cobro por valor de \$115'000.000, presentada el 25 de marzo de 1999 por el señor Gerardo Campos Peña ante el INCORA, por concepto de los honorarios

<sup>18</sup> Folios 1 a 3 y 82 a 84 del cuaderno de pruebas número 2.

<sup>19</sup> Folio 4 del cuaderno de pruebas número 2.

<sup>20</sup> Folios 27 y 28 de cuaderno de pruebas número 2.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

causados a su favor en razón de los servicios que prestó en el proceso de reestructuración de la entidad<sup>21</sup>.

- Oficio No. 3001 del 24 de agosto de 1999, por medio del cual el INCORA contestó negativamente la petición presentada por el señor Gerardo Campos Peña el 25 de marzo de 1999<sup>22</sup>.

- Contrato de prestación de servicios No. 13 celebrado el 12 de febrero de 1997 entre el INCORA y el señor Gerardo Campos Peña<sup>23</sup>.

- Contrato de prestación de servicios No. 56 celebrado el 12 de agosto de 1997, entre el INCORA y el señor Gerardo Campos Peña<sup>24</sup>.

- Oficio No. 4501 suscrito por el Tesorero General del INCORA, por medio del cual se informan las comisiones realizadas por el señor Gerardo Campos Peña, entre el 12 de febrero y el 12 de noviembre de 1997<sup>25</sup>.

- Oficio No. 003848 del 17 de abril de 2001, expedido por el Secretario General del INCORA<sup>26</sup>.

- Constancia laboral del señor Gerardo Campos Peña, expedida el 6 de marzo de 2001, por la Oficina de Gestión Humana del INCORA<sup>27</sup>.

- Propuesta de asesoría presentada al INCORA por el señor José Ramiro Calderón Parra para la reformulación de la estructura interna y planta de cargos<sup>28</sup>. Contrato de asesoría externa celebrado el 2 de julio de 1997 entre el INCORA y el señor José

---

<sup>21</sup> Folio 29 del cuaderno de pruebas número 2.

<sup>22</sup> Folios 34 y 35 del cuaderno de pruebas número 2.

<sup>23</sup> Folios 5 a 9 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>24</sup> Folios 10 a 14 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>25</sup> Folios 257 a 2270 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>26</sup> Folios 60 a 62 de cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>27</sup> Folios 87 y 88 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>28</sup> Folios 295 a 296 del cuaderno de pruebas No. 2.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Ramiro Calderón Parra<sup>29</sup>. Otrosí 1 al contrato de asesoría externa citado<sup>30</sup>. Demás documentos relacionados con este negocio jurídico<sup>31</sup>.

- Decreto 1690 del 27 de junio de 1997, por medio del cual se fusionaron y suprimieron unas dependencias del INCORA, Decreto 2459 del 3 de octubre de 1997, por medio del cual se aprobó el Acuerdo No. 0003 del 6 de agosto de 1997, que establecía la plata de personal del INCORA<sup>32</sup>, Resolución No. 02860 del 6 de septiembre de 1995 y Resolución No. 2722 del 24 de octubre de 1997<sup>33</sup>, Circular 009 de 8 de junio de 1996, dirigida por el Departamento Administrativo de la Función Pública a todos los jefes de organismos, por medio de la cual se fijaron los criterios para diseñar, tramitar y aprobar reformas organizacionales en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional<sup>34</sup>.

- Antecedentes del Decreto 1690 del 27 de junio de 1996, Ley No. 344 del 24 de diciembre de 1996, antecedentes del Decreto No. 2459 del 3 de octubre de 1997, Acuerdo No. 003 del 6 de agosto de 1997<sup>35</sup>.

- Contratos 07 de 1999 y 232 de 1999, celebrados por el Instituto de Bienestar Familiar<sup>36</sup>.

### 3.2. Testimoniales.

La parte demandante y la demandada solicitaron los testimonios de las personas que se relacionan a continuación: Alba Sánchez Ríos<sup>37</sup>, Mariano Anchique Vacca<sup>38</sup>, Germán Antonio Cardoza<sup>39</sup>, y María Katherine Villanueva Corredor<sup>40</sup>.

<sup>29</sup> Folios 210 y 211 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>30</sup> Folio 331 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>31</sup> Folios 300 a 365 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>32</sup> Folios 15 a 26 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>33</sup> Las Resoluciones están incompletas. Folios 139 a 150 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>34</sup> Folios 58 a 48 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>35</sup> Folios 49 a 59 y 69 a 81 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>36</sup> Folios 271 a 283 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>37</sup> Folios 34 a 38 del cuaderno de pruebas No. 3.

<sup>38</sup> Folios 39 y 40 del cuaderno de pruebas No. 3.

<sup>39</sup> Folios 45 a 47 del cuaderno de pruebas No. 3.

<sup>40</sup> Folios 48 y 49 del cuaderno de pruebas No. 3.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Adicionalmente, la parte demandada solicitó los siguientes testimonios: Manuel Ramos Bermúdez<sup>41</sup>, Rafael Darío Jaramillo<sup>42</sup>, Alba Otilia Dueñas de Pérez<sup>43</sup> y Nydia Gabriela Consuegra Rodríguez<sup>44</sup>.

### **3.2.1. Tacha de testigos.**

Antes de que se iniciara la audiencia de recepción de testimonios respecto de los señores Germán Cardoza y María Katherine Villanueva Corredor, el apoderado de la parte demandante desistió de la prueba que había solicitado en relación con ellos, al tiempo que los tachó de sospechosos por cuanto, al momento de presentar su declaración, eran funcionarios de la entidad demandada.

Dado que los testimonios de los señores Germán Cardoza y María Katherine Villanueva Corredor, también fueron solicitados por la parte demandada, la prueba en relación con ellos se practicó.

Ahora bien, de conformidad con el inciso 3º del artículo 218 del Código de Procedimiento Civil, los testimonios sospechosos deberán ser apreciados por el juez de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

En esta oportunidad, teniendo en cuenta que, como más adelante se verá, el dicho de los testigos que fueron tachados de sospechosos por la parte demandante es en un todo coherente y concordante con lo manifestado por los demás testigos que declararon en el proceso, la Sala los tendrá en cuenta para resolver el motivo de la apelación.

### **3.3. Declaración rendida por el representante legal del INCORA.**

Mediante oficio No. 002633 del 15 de marzo de 2001, el representante legal del INCORA rindió declaración juramentada, en relación con el cuestionario formulado por la parte actora en la demanda<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Folios 426 a 434 del cuaderno de pruebas No. 2.

<sup>42</sup> Folios 41 a 44 de cuaderno de pruebas No. 3.

<sup>43</sup> Folios 54 a 57 de cuaderno de pruebas No. 3.

<sup>44</sup> Folios 58 a 62 del cuaderno de pruebas No. 3.

<sup>45</sup> Folios 154 a 161 del cuaderno de pruebas No. 2.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



### 3.4. Dictamen pericial.

A folios 1 a 14 del cuaderno de pruebas No. 3 obra dictamen pericial solicitado por la parte demandante en relación, entre otros aspectos, con los dineros que el INCORA le adeuda al señor Gerardo Campos Peña por concepto de los servicios que le prestó en el proceso de reestructuración de la entidad. A folios 111 a 113 del mismo expediente obra objeción por error grave presentada por la parte demandada en contra de la experticia.

### 4. El objeto de la apelación.

Previo a abordar el análisis respecto del objeto del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, resulta necesario precisar que en el presente asunto no hay lugar a tramitar el grado jurisdiccional de consulta previsto en el artículo 184 del C.C.A.<sup>46</sup>, toda vez que no se dan los presupuestos dispuestos en la mencionada norma para proceder a ello<sup>47</sup>.

Adicionalmente, resulta necesario precisar, *ab initio*, que el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante únicamente está encaminado a que se aumente el monto de la condena impuesta a cargo de la entidad accionada respecto del restablecimiento económico que se hizo a favor del demandante en la sentencia de primera instancia.

Lo anterior obliga a destacar que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora se encuentra limitado al punto específico antes indicado, consideración que cobra mayor significado en el *sub lite* si se tiene presente que, en cuanto corresponde a los demás asuntos del fallo impugnado, incluyendo la declaratoria de la excepción de inexistencia del contrato estatal propuesta por la parte demandada, así como la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa en contra del INCORA, la parte

<sup>46</sup> "ARTICULO 184 (modificado por el artículo 57 de la ley 446 de 1998). Las sentencias que impongan condena en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier entidad pública que exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales o que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador ad litem, deberán consultarse con el superior cuando no fueren apeladas".

<sup>47</sup> Al respecto ver sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera el 9 de febrero de 2012, dentro del expediente radicado bajo el número interno 21060.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

recurrente se abstuvo de cuestionar la sentencia de primera instancia, amén de que la parte demandada, al no interponer recurso de apelación en contra de la providencia, determinó su conformidad con el fallo, incluidos los aspectos que se dejaron señalados<sup>48</sup>.

Al respecto, conviene recordar que a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia-, por lo cual corresponde al apelante confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C., a cuyo tenor:

*“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y **por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso**, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. (... ..)”*  
(Negrillas adicionales).

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia<sup>49</sup> de la

---

<sup>48</sup> Artículo 357 Código de Procedimiento Civil.

<sup>49</sup> En relación con la aplicabilidad del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación puede consultarse el pronunciamiento efectuado recientemente por la Sala, mediante providencia fechada en abril 1 de 2009, dentro del expediente 32.800, con ponencia de la señora Magistrado Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se puntualizó:

*“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional”.*



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

sentencia como el principio dispositivo<sup>50</sup>, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’*”<sup>51</sup>.

La Sección Tercera de esta Corporación ha delimitado el estudio del recurso de alzada a los motivos de inconformidad expresados por el recurrente, según lo reflejan las siguientes puntualizaciones, las cuales fueron acogidas por la Sala Plena de la Sección como fundamento de la unificación realizada mediante providencia del 9 de febrero de 2012, en relación con la competencia del juez *ad quem* con ocasión del recurso de apelación<sup>52</sup>:

*“Ninguna precisión resultaría necesario efectuar en relación con el régimen de responsabilidad aplicable a las circunstancias del caso concreto, ni en cuanto a la concurrencia, en el mismo, de los elementos constitutivos del régimen respectivo, habida cuenta que el recurso de apelación incoado por la entidad demandada no controvierte tales extremos y la parte actora no recurrió la sentencia de primera instancia, de manera que los referidos, son puntos de la litis que han quedado fijados con la decisión proferida por el a quo”*<sup>53</sup>.

Así mismo, en otro pronunciamiento, que también fue acogido en la referida providencia de unificación, la Sección Tercera precisó:

*“De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la*

<sup>50</sup> Dicho principio ha sido definido por la doctrina como:

*“La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin”. O como dice COUTURE, es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso”*

*“Son características de esta regla las siguientes:*

*“(…). El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado”* (negritas adicionales). López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.

<sup>51</sup> Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia de Unificación proferida el 9 de febrero de 2012 dentro del proceso radicado bajo el número interno 21060.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto del 2008, Exp. 14638.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA -



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre:

*potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional<sup>54</sup>.*

Igualmente, en la mencionada sentencia de unificación, la Sala destacó que otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la *no reformatio in pejus*, por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

Dicha garantía, que le imposibilita al juez de la segunda instancia agravar la situación del apelante o resolverle en su perjuicio y que se circunscribe a los eventos en los cuales el cuestionamiento del fallo proviene de quien ha de aparecer como apelante único, encuentra expresa consagración constitucional en el artículo 31 de la Carta Política, a cuyo tenor:

*“Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.*

*“El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.*

Igualmente, la Sala Plena de la Sección Tercera al unificar su criterio en relación con la competencia del juez *ad quem* en razón del recurso de apelación, refiriéndose al alcance de la garantía de la *no reformatio in pejus*, reiteró:

*“En efecto, la no reformatio in pejus , o, prohibición de la agravación en peor, se concibe como garantía del derecho al debido proceso dentro del trámite de la segunda instancia, pues condiciona la competencia del ad quem que conoce del mismo; el alcance de dicho condicionamiento ha sido precisado por la Corte Constitucional, en los siguientes términos<sup>55</sup>.*

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1° de abril de 2009, Exp. 32.800, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>55</sup>Corte Constitucional, sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

*“Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’ (...). En otros términos, la apelación siempre se entiende interpuesta en lo desfavorable, tanto que una alzada propuesta contra una decisión que de ninguna manera agravia, tendría que ser declarada desierta por falta de interés para recurrir, pues tal falta afecta la legitimación en la causa. Por tanto, **tratándose de apelante único**, esto es, de un único interés (o de múltiples intereses no confrontados), **no se puede empeorar la situación del apelante, pues al hacerlo se afectaría la parte favorable de la decisión impugnada, que no fue transferida para el conocimiento del superior funcional.**” (Se resalta y subraya).*

*“La prohibición de empeorar la situación del apelante único se circunscribe entonces al contenido de la decisión que se impugna, es decir, el juez de segunda instancia sólo puede modificarla si con ello el apelante resulta favorecido o mejorado en el reconocimiento de sus pretensiones.*

*“De allí que, si el recurso de apelación no prospera y por ende se confirma la decisión que, por desfavorable, fue impugnada, no existe fundamento alguno que permita siquiera considerar el quebrantamiento del aludido principio”<sup>56</sup>.*

Dijo también la Sala Plena de la Sección Tercera en la referida sentencia de unificación que, a la luz de la garantía de la *no reformatio in pejus*, que le impone al juez de la segunda instancia el deber de respetar o de preservar el fallo apelado en aquellos aspectos que no resultaren desfavorables para el apelante único y que el mismo no hubiere cuestionado por considerarlos no perjudiciales para sus derechos o intereses, conecta perfectamente con la anteriormente referida limitación material que de igual manera debe respetar el juez de segunda instancia, contenida en la parte inicial del inciso primero del artículo 357 del C. de P. C., en razón de la cual “[l]a apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, ...”, de lo cual se desprende con claridad que si la apelación debe entenderse interpuesta únicamente en relación con aquello que en el fallo impugnado resultare perjudicial o gravoso para el recurrente, el juez de la segunda instancia está en el deber de respetar y de mantener incólume, para dicho recurrente único –y con ello para el resto de las partes del proceso–, los demás aspectos de ese fallo que no hubieren sido desfavorables para el

<sup>56</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia fechada en julio 18 de 2002. Radicación número: 85001-23-31-000-2000-0266-01(19700) y sentencia fechada en agosto 10 de 2000, radicación No. 12648. M. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez, entre otras.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

impugnante o frente a los cuales él no hubiere dirigido ataque o cuestionamiento alguno, puesto que la ausencia de oposición evidencia, por sí misma, que el propio interesado no valora ni estima como perjudiciales para sus intereses los aspectos, las decisiones o las materias del fallo de primera instancia que de manera voluntaria y deliberada no recurrió, precisamente, por encontrarse conforme con ellos<sup>57</sup>.

De esta manera resulta claro que el límite material que para las competencias del juez superior constituye el alcance de la apelación y los propósitos específicos que con la misma se persiguen, se complementa de manera diáfana y directa con la garantía de la *no reformatio in pejus*, a la cual, simultáneamente, le sirve de fundamento y explicación.

Así las cosas, comoquiera que ni la declaratoria de la excepción de inexistencia de contrato estatal propuesta por la entidad accionada, ni la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa que se hizo en contra del INCORA fueron objeto de pronunciamiento por la parte recurrente, ninguna precisión efectuará la Sala en relación con tales aspectos por carecer de competencia para ello, de manera que debe considerarse que los referidos puntos de la *litis* han quedado fijados con la decisión que profirió el *a quo*.

En ese orden de ideas, conviene precisar que si bien la parte demandada al presentar los alegatos de concusión manifestó su inconformidad con la decisión del *a quo* en relación con la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa que se hizo en su contra y la consecuente condena que le fue impuesta, la Sala no puede pronunciarse sobre tales cuestionamientos, toda vez que la parte demandada no presentó recurso de apelación en su contra y, por tanto, como ya se dijo, el marco de competencia quedó fijado únicamente en el campo de los motivos de censura que presentó la parte actora.

En ese punto, recuérdese que, como también lo expresó la Sala Plena de la Sección Tercera en la ya varias veces mencionada sentencia de unificación, “*a la luz de las disposiciones legales vigentes y según la interpretación a las mismas les ha atribuido la Jurisprudencia nacional, se tiene entonces que el recurrente debe señalar en forma oportuna, esto es dentro de los términos establecidos por la ley, tanto los asuntos o aspectos que*

---

<sup>57</sup> Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 23 de abril del 2009, Exp. 17160 y del 20 de mayo de ese mismo año, Exp. 16.925.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

*considere lesivos de sus derechos, como también debe justificar las razones de su inconformidad, a las cuales deberá ceñirse el juez<sup>58</sup>.*

En conclusión, la Sala, en su condición de juez de la segunda instancia, procederá a examinar y a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, según la competencia que le corresponde y en el marco de los principios de congruencia y de garantía de *no reformatio in pejus*, que en este caso concreto ampara al recurrente único.

## **5. Los perjuicios.**

Según se desprende del recurso de apelación, las razones por las cuales considera la parte demandante que el valor de la condena que fue impuesta a su favor debe incrementarse, obedecen, en concreto, a dos aspectos; el primero, consistente en que, según su dicho, el período que tomó el Tribunal para liquidar el valor del restablecimiento que, según la providencia apelada, le corresponde al demandante en razón de los servicios que le prestó al INCORA en relación con el grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración administrativa de la entidad, fue menor al realmente ejecutado y, el segundo, consistente en que, a su juicio, para determinar dicho valor debe acogerse lo dictaminado por los peritos y no el promedio del precio pactado entre las mismas partes de este proceso en los contratos 13 y 56 de 1997.

En cuanto al primero de los argumentos se refiere, encuentra la Sala que la divergencia que existe entre la sentencia de primera instancia y la parte recurrente radica en la fecha a partir de la cual el señor Gerardo Campos Peña habría iniciado a prestar sus servicios de colaboración al grupo interno de trabajo responsable de la reestructura administrativa del INCORA, pues, según la parte actora, ese hecho habría tenido lugar desde el 28 de mayo de 1997, cuando se expidió la Resolución No. 01313, por medio de la cual se conformó el mencionado grupo de trabajo y se dispuso que el demandante colaborara con él, mientras que para el Tribunal *a quo* la situación, de conformidad con

---

<sup>58</sup> Así lo consideró la Sala en la providencia dictada el 26 de febrero de 2004, Exp: 26.261. M.P. Alier Hernández Enríquez.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

la certificación expedida por el “*Jefe de Recursos Humanos*” de la entidad el 31 de octubre de 1997, se habría configurado desde el 28 de junio de esa misma anualidad.

Una vez revisadas las pruebas que obran en el proceso, especialmente, las testimoniales<sup>59</sup>, en concordancia con el contenido del Decreto 1690 del 27 de junio de 1997, por medio del cual se fusionaron y suprimieron unas dependencias del INCORA, el Acuerdo 003 del 6 de agosto de 1997, por medio del cual se estableció la planta de personal del Instituto, así como el Decreto 2459 del 3 de octubre 1997, por medio del cual se aprobó el Acuerdo 003 de 1997; concluye la Sala que la certificación expedida el 31 de octubre de 1997, no puede ser tomada en cuenta para determinar el período durante el cual el señor Campos Peña prestó sus servicios de apoyo y colaboración al grupo de trabajo interno responsable de la reestructuración administrativa de la entidad, toda vez que el funcionario que la expidió lo hizo en calidad de “*Jefe de Recursos Humanos*”, dependencia que para esa fecha ya no existía en la estructura del INCORA, pues había sido fusionada con la Secretaría General.

En ese sentido, se tiene que de conformidad con el artículo 6º del Acuerdo 003 del 6 de agosto de 1997, por medio del cual se adoptó la nueva planta de personal del Instituto, los funcionarios de la planta de personal que en ese momento estaba vigente debían continuar ejerciendo sus funciones y atribuciones **hasta cuando fuera publicado el Decreto que aprobara el citado acuerdo**, de conformidad con la estructura orgánica y las funciones asignadas en el Decreto 1690 del 27 de junio de 1997, el cual, a través del numeral 3º del artículo 1º, fusionó “*La División de Recursos Humanos, con la Secretaría General*”, dependencia ésta última que fue la que quedó incorporada a la nueva estructura de la entidad.

La aprobación del Acuerdo 003 del 6 de agosto de 1997, se dio el 3 de octubre de esa misma anualidad a través del Decreto 2459, razón por la cual forzoso es concluir que para la fecha en que se expidió la certificación en comento - 31 de octubre de 1997 - la división de recursos humanos ya no existía.

---

<sup>59</sup> Al respecto ver testimonios rendidos por los señores Alba Sánchez Ríos, Rafael Darío Jaramillo, Germán Cardoza Sánchez y Nydia Gabriela consuegra Rodríguez.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Adicionalmente, según se desprende de las declaraciones rendidas por los señores Alba Sánchez Ríos, Rafael Darío Jaramillo y Germán Cardoza Sánchez, el funcionario que suscribió la certificación no acompañó el proceso de reestructuración de la entidad, sino hasta su finalización, cuando se procedió a la notificación de los actos administrativos que se expidieron en virtud de aquél, lo cual, aunado a que se desconoce cuáles eran las funciones que estaban a su cargo para la fecha en que expidió el documento, impiden a la Sala concluir que este funcionario pudiera dar fe de los hechos que expuso en la aludida certificación.

En ese contexto, debe decirse también que al no ser posible tener en cuenta la integridad del contenido de la plurimencionada certificación, tampoco es posible establecer que el demandante hubiera prestado apoyo y colaboración al grupo de trabajo interno responsable de la reestructuración de la entidad hasta el 3 de octubre de 1993, por cuanto, además de las razones que viene de exponerse en relación con la capacidad demostrativa del documento, no obran pruebas en el proceso que permitan corroborar dicha información.

Por el contrario, a partir de las pruebas que obran en el expediente, especialmente las testimoniales, resulta absolutamente incierto el período durante el cual el demandante prestó su apoyo y colaboración al grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración del INCORA, en tanto que, además de que no existe coherencia entre los declarantes respecto del tiempo que habría tomado las labores del mencionado equipo de trabajo, varios de ellos manifestaron que no todos los integrantes participaron de principio a fin y, específicamente en el caso del demandante, que su participación fue esporádica e incipiente.

En relación con el tiempo durante el cual habría funcionado el grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración administrativa del INCORA, la señora Alba Sánchez Ríos, quien fue designada mediante la Resolución No. 01313 de 1997 como integrante del mismo, indicó:

***“El grupo se conformó en mayo de 1997 y obviamente quedó desarticulado en octubre con los resultados de la reestructuración sin embargo el mismo se desintegró mucho antes en consideración al desarrollo mismo del proceso ya***



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre:

**que se venían concretando aspectos en los cuales ya no intervenía la totalidad de las personas que lo integraron. Terminó como en julio...** (Destaca la Sala).

Respecto de la participación del señor Campos Peña en el desarrollo de las labores del equipo de trabajo mencionó:

*“La del doctor GERARDO CAMPOS PEÑA [se refiere a su participación] fue **esporádica**, tal vez al comienzo participó seguido como en tres reuniones donde discutimos el esquema general y él aportaba su opinión respecto a las zonas de reserva campesina, en consideración a ser el tema que venía manejando como contratista de la entidad”* (Destaca la Sala).

Igualmente, la señora Alba Otilia Dueñas de Pérez, quien dijo haberse desempeñado como Gerente General de la entidad para la época en que se adelantó el proceso de reestructuración en cuestión, al ser interrogada acerca de la fecha de iniciación de deliberación del grupo interno de trabajo, así como la fecha de terminación de actividades, manifestó:

*“La fecha de iniciación del grupo es la fecha de expedición de la resolución, **no puedo señalar cuando se terminó porque algunos de ellos estuvieron presentes permanentemente hasta la culminación del proceso de planta de personal** como fue el doctor DARIO JARAMILLO en representación de PLANEACION, la doctora CATHERINE VILLANUEVA, el Doctor GERMAN CARDOZO que me acuerdo fueron las personas que estuvieron permanentemente a lo largo de todo el proceso porque a este grupo iban llegando distintos funcionarios que por competencia de área participaban, como eran los Subdirectores, Jefes de División, y en la segunda fase del proceso de evaluación de planta de personal tiene que haber estado por competencia legal la Secretaría General de Instituto y algunas de las personas que aparecen en el grupo su presencia fue importante en el proceso de reorganización, más no en la segunda fase”* (Destaca la Sala).

En relación con la participación del señor Gerardo Campos Peña en el grupo interno de trabajo, dijo:

*“Yo no creo que la presencia del doctor GERARDO CAMPOS en el proceso de reestructuración haya sido permanente, tiene que haber sido muy esporádica, así como lo fue para algunos funcionarios que tenían bajo su responsabilidad programas a desarrollar dentro del Instituto...”*



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



Y, más adelante, agregó:

*“No hay documentos producidos por el doctor GERARDO CAMPOS, no hay documentos que prueben que él participó, que él elaboró las propuestas, que él dirigió las reuniones, en cambio sí tengo documentos de los contratistas que prueban al confrontar la reestructuración que fue elevada a la categoría de decreto que éstos sí participaron y dirigieron conceptual y filosóficamente la reestructuración”.*

Así también, al ser interrogado el señor Germán Antonio Cardoza, quien también fue integrante del grupo interno de trabajo encargado de la reestructuración administrativa de la entidad, señaló:

*“Este grupo en la práctica no se reunió como grupo, pues no contó con la participación del señor ROBERTO GUZMAN MORENO, que nunca participó en el grupo, MARIANO ANCHIQUE tampoco participó y de manera ocasional lo hizo la doctora ALBA SANCHEZ, solo trabajamos de tiempo completo con dedicación exclusiva de día y de noche el doctor DARIO JARAMILLO en representación del INCORA, CATERINE VILLANUEVA y el suscrito a nombre de SINTRADIN. **El doctor GERARDO CAMPOS colaboró ocasionalmente** y siguió cumpliendo su labor como contratista en el área de reserva campesina...” (Destaca la Sala).*

Igualmente, al ser preguntado acerca de la época, mes o día en que estuvo reunido el grupo interno de trabajo, dijo:

*“Vuelvo a insistir que el grupo de manera formal no se reunió y que las gestiones para viabilizar el concepto favorable del DAFP que implicó muchas reuniones con los profesionales de esa instancia lo hicimos fundamentalmente DARIO JARAMILLO y el suscrito y todo el proceso ante el Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República”.*

Así mismo, la señora Nydia Gabriela Consuegra Rodríguez, quien dijo haberse desempeñado como Jefe de Dirección Administrativa, Asesora de la Subdirección Financiera y de Recursos Físicos del Instituto entre los años 1996 y 1999, en relación con la fecha de instalación del grupo de trabajo interno, expresó:

*“Con exactitud no recuerdo la fecha, entre otras cosas porque la reestructuración se empezó a trabajar desde hace mucho tiempo antes de que formalmente se conformara ese grupo y hubo mucha actividad de diferentes actores alrededor de*



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre:

*ese proceso. Así que no puedo precisar la fecha en que ese grupo comenzó a operar”.*

En cuanto a la participación del demandante en el ya varias veces mencionado equipo de trabajo, refirió la testigo lo siguiente:

*“... Él [se refiere al señor Gerardo Campos Peña] tangencialmente tuvo una actuación allí pero no puede dársele la paternidad del resulta final. Él tuvo una intervención orientada a definir los perfiles de la gente que se iba a reincorporar, porque era importantísimo no perder la continuidad del programa de zonas de reservas campesinas que él venía asesorando, en virtud de contrato 053 (sic), sino estoy mal”.*

Por su parte, la señora María Katherine Villanueva Corredor, quien también se desempeñó como integrante del grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración administrativa de INCORA, en relacion con la intervención del demandante en ese equipo, expresó:

*“Si bien es cierto que el doctor CAMPOS PEÑA fue mencionado en esta resolución, también es cierto que no hacía parte de los consultores contratados por la gerencia general para enriquecer los documentos y estudios que ya previamente había adelantado el sindicato por intermedio de GERMAN CARODZA y mi colaboración. Entonces la participación del doctor CAMPOS PEÑA fue muy mínima teniendo en cuenta que los análisis y documentos previos ya habían sido construidos por las personas anteriormente mencionadas, limitándose el doctor CAMPOS PEÑA a aportar lo que ya conocía y por lo que creo estaba contratado en relación con la mención de las de reserva campesina...”*

Como se observa, si bien es posible establecer que el demandante apoyó al grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración administrativa del INCORA, lo cierto es que las pruebas que obran en el expediente no permiten establecer el término durante el cual habría durado su intervención en este proceso. Lo que sí permiten evidenciar es que, en todo caso, dicha participación no fue permanente durante todo el tiempo que estuvo funcionando dicho equipo, sino, más bien, que fue esporádica.

Finalmente, advierte la Sala que las consideraciones que viene de exponerse son suficientes para no acoger en este punto el dictamen pericial rendido en el proceso, toda vez que la conclusión a la que arribaron los peritos en cuanto a este aspecto del



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

litigio se refiere se basó principalmente en la certificación expedida el 31 de octubre por el “Jefe de Recursos Humanos” de la entidad.

En cuanto a las demás pruebas que se relacionaron en este aparte del dictamen, esto es la Ley 344 de 1996, la Circular 009 del 8 de julio de 1996, la Resolución No. 01313 de 1997 y la petición elevada por el demandante ante la entidad para que se pague los servicios que le prestó, si bien dan cuenta de la existencia del proceso de reestructuración que se adelantó en el INCORA y de la participación del demandante en él, lo cierto es que no permiten establecer la duración de la labor desarrollada en relación con este tema por el señor Campos Peña.

Así las cosas, como quiera que no es posible establecer con exactitud el período durante el cual el señor Gerardo Campos Peña se desempeñó como colaborador del grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración administrativa del INCORA, la Sala no acogerá este argumento de la apelación. Por las mismas razones y dado que la certificación expedida el 31 de octubre de 1997 no puede ser tenida en cuenta para establecer el tiempo durante el cual el demandante desarrolló tales actividades, tampoco es posible acceder a la solicitud de que se contabilicen nuevamente el número de días que hay entre las fechas a las que hace alusión el mencionado documento.

De otra parte, para efectos de analizar el segundo argumento de la apelación, esto es, el referido a la valoración del dictamen pericial, el cual, a juicio de la parte actora, cumple con las condiciones de firmeza, precisión y calidad suficientes para ser tenido en cuenta como prueba del valor de la compensación que es consecuencial a la declaratoria de enriquecimiento sin justa causa que se dictó en primera instancia en contra del Instituto accionado, considera la Sala oportuno transcribir el aparte pertinente de la prueba:

*“... Habiendo analizado los precios, bastante altos, que una empresa consultora cobra por esta clase de trabajos asumiendo todos los gastos y comparados los precios con los contratos de asesoría que venía pagando el INCORA; y, atendiendo a que nunca se objetó el precio cobrado por los servicios del demandante, tomamos el valor de \$115'000.000,00 (Precio Factura) para iniciar nuestros cálculos”.*



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Revisado en su integridad el contenido del dictamen, no encuentra la Sala análisis o prueba alguna que indique de manera razonada con base en qué fundamentos los peritos llegaron a la conclusión arriba esbozada, por el contrario, en esas condiciones lo que se pone de presente es que, al menos en este punto que es el que concierne estudiar ahora, la pericia carece por completo de soporte y justificación y se basó en el mero criterio subjetivo de los expertos que la rindieron.

En efecto, el dictamen no da cuenta en manera alguna de cuáles son los precios “*bastante altos*” que una empresa consultora cobra por esa “*clase de trabajos asumiendo todos los gastos*”, de las empresas que habría investigado para obtener esa información; de cuáles serían los gastos que se asumen, en general, en cualquier consultoría y el costo que ellos representan, de los gastos que hubiera asumido el demandante y, menos aún, de las bases que darían lugar a que el valor del trabajo desempeñado por el señor Campos Peña ascienda a la suma de \$115'000.000.

Es más, del texto mismo del dictamen, lo que se desprende es que los peritos, sin base alguna que demuestre el verdadero valor que le correspondía percibir al señor Campos Peña por las labores de apoyo y colaboración que prestó al grupo de trabajo responsable de la reestructuración administrativa del INCORA, adoptaron la suma que el actor presentó en una cuenta de cobro ante la entidad, a pesar de que en ese documento tampoco se encuentran las bases que acrediten o siquiera permitan inferir que el reclamado era en realidad el precio que debía devengar el demandante por las labores que desempeñó.

Con base en lo anterior, considera la Sala que no es posible tener en cuenta el dictamen pericial rendido por los peritos como prueba del valor de la compensación que corresponde al demandante como consecuencia de la declaración de enriquecimiento sin justa causa que se hizo en contra del INCORA en primera instancia.

Ahora bien, adujo la parte apelante que la tasación del valor que se reconoció a su favor en primera instancia a título del restablecimiento que le corresponde, según el Tribunal, por el empobrecimiento que sufrió en razón de los servicios que prestó a la entidad accionada, calculado con base en el promedio de los honorarios pactados en



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

los contratos 13 y 56 de 1997, es inadecuado, por cuanto la naturaleza de las labores que desarrolló en virtud de esos negocios jurídicos y las que desempeñó como colaborador del grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración del INCORA fueron diferentes y, en consecuencia, según dijo, la remuneración debe variar.

De conformidad con el contenido de la providencia, el razonamiento que realizó el Tribunal de primera instancia para tomar como base del cálculo del valor de la compensación económica que reconoció al actor, consistió en considerar que el objeto de los contratos 13 y 56 de 1997 y las actividades que éste desarrolló en apoyo al grupo interno de trabajo encargado de la reestructuración administrativa del INCORA fueron similares.

Planteada así la divergencia de criterios entre la parte apelante y la sentencia objeto de la censura en relación con este aspecto, corresponde ahora a la Sala verificar si, como lo dijo el demandante, las actividades que desarrolló en virtud de los contratos 13 y 56 de 1997 y las que desempeñó como colaborador del grupo interno de trabajo responsable del INCORA eran diametralmente aisladas y diferentes o si, como lo consideró el *a quo*, unas y otras eran similares y, por tanto, merecían una remuneración igualmente similar.

El objeto de los contratos 13 y 56 de 1997 y las obligaciones que el demandante adquirió frente al INCORA en virtud de ellos, que fueron los mismos en ambos casos, consistieron en:

*“PRIMERA.- OBJETO: EL CONTRATISTA se obliga para con el INCORA a investigar y proponer modelos e instrumentos de planificación y evaluación donde se viabilicen las zonas de reservas campesinas. SEGUNDA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: En virtud de este contrato EL CONTRATISTA se obliga para con el INCORA a efectuar las siguientes actividades: 1) A recopilar la información legal, reglamentaria y operativa relacionada con las reservas campesinas contempladas en la Ley 160 de 1994; 2) A Determinar las responsabilidades y obligaciones institucionales del sistema Nacional de reforma Agraria y en especial las Reservas Campesinas; 3) **Asesorar al INCORA sobre la capacidad de coordinación interna y externa del Instituto;** 4) Proponer mecanismos e instrumentos que incentiven la iniciativa local para formular proyectos específicos viables en su integridad en lo referente a Reservas Campesinas” (Destaca la Sala).*



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

En cuanto a las actividades que desempeñó el señor Gerardo Campos Peña como colaborador del grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración del INCORA, obran en el proceso los siguientes testimonios:

El señor Manuel Alfonso Ramos Bermúdez, quien dijo haberse desempeñado como asesor en reforma y legislación agraria de la Gerencia General del INCORA, al manifestarse en relación con las actividades que desarrolló el demandante como colaborador del mencionado grupo de trabajo, indicó:

*“A algunas reuniones asistió el Doctor GERARDO CAMPOS para que, con base en su experiencia en el INSTITUTO SINCHI y sus conocimientos sobre las regiones de colonización de la ORINOQUIA y AMAZONIA y la problemática del desarrollo rural en las que fueron territorios nacionales, **podiera asesorar en materia técnica, económica y social cuando se fueran a proyectar la zonas de reserva campesina en la nueva misión y visión del INCORA.** El Doctor CAMPOS no asistió a la reuniones de este comité cuando el mismo fuera a tratar temas relacionados con los nombres de los funcionarios que iban a integrar la nueva planta de personal de la entidad, pues éste era un asunto encomendado a los que tuvieran el carácter de empleados...” (Destaca la Sala).*

Más adelante, el testigo, refiriéndose al mismo tema, manifestó:

*“La Gerencia tuvo en cuenta la experiencia del Doctor CAMPOS en el INSTITUTO SINCHI, ya que, en el citado grupo de trabajo se iban a estudiar y discutir adicionalmente **las funciones y estructura de las subgerencias misionales relacionadas con la dinámica de las zonas de reserva campesina**, que aunque ya venían operando unos grupos de trabajo regionales en algunas seccionales del INCORA, su actuación debía adecuarse a los nuevos postulados organizacionales formulados por el gobierno y los expertos contratados por la gerencia ya mencionados” (Destaca la Sala).*

En relación con el mismo aspecto, el señor Germán Antonio Cardoza, quien fue integrante del grupo interno de trabajo encargado de la reestructuración administrativa de la entidad, señaló:

*“El Doctor GERARDO CAMPOS PEÑA, en ese momento contratista del programa de zonas de reserva campesina (...) fue incluido para que apoyara y colaborara con el grupo ya que como contratista y con base en su experiencia **nos podría dar algunas orientaciones cuando fuere necesario especialmente en las áreas***



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre:

***misionales y donde el programa de reserva de zonas campesinas era un eje fundamental...*** (Destaca la Sala).

Igualmente, la señora Alba Otilia Dueñas de Pérez, quien dijo haberse desempeñado como Gerente General del INCORA para la época en que se adelantó el proceso de reestructuración en cuestión, en relación con las actividades que desempeñó el demandante en el marco del proceso de reestructuración de la entidad, manifestó:

*“... se requería la participación del Doctor CAMPOS porque la reestructuración no solamente se refería a establecer una estructura orgánica sino las funciones de las distintas áreas, su forma de relacionarse con las comunidades, los procesos al interior del Instituto y referidos a los programas, luego, no podíamos dejar de lado de este proceso [se refiere al tema de las zonas de reserva campesina] tan importante a una reformulación total de Instituto”.*

La señora Nydia Gabriela Consuegra Rodríguez, Jefe de Dirección Administrativa, Asesora de la Subdirección Financiera y de Recursos Físicos del INCORA entre los años 1996 y 1999, manifestó:

*“Cuando se conformó este grupo, que más que todo se hizo con la finalidad de cumplir con una formalidad o exigencia de la función pública, se llamó al dr. CAMPOS a conformarlo junto con varios funcionarios del INCORA que estaban a nivel interno trabajando en la logística y coadyuvando con la dinámica de todo el proceso de reestructuración, **se hizo con la finalidad de recoger su muy amplia experiencia en el tema de reserva campesina que era uno de los programas bandera del Instituto**” (Destaca la Sala).*

En el mismo sentido que el señalado por anteriores testigos en relación con las actividades que desempeñó el demandante en el grupo interno de trabajo encargado de la reestructuración administrativa del INCORA se pronunciaron los señores Alba Sánchez Ríos, Rafael Darío Jaramillo y María Katherine Villanueva Corredor.

De conformidad con los testimonios que vienen de citarse, los cuales, como puede apreciarse son coherentes al respecto, concluye la Sala que las labores que desarrolló el señor Gerardo Campos Peña en su condición de colaborador del grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración administrativa del INCORA consistieron, básicamente, en brindar asesoría al equipo en relación con los temas de zonas de



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

reserva campesina, de los que se venía ocupando en razón de los contratos 13 y 56 de 1997, temas éstos que, según se infiere de las declaraciones, se tuvieron en cuenta en ese proceso por ser necesarios, entre otras cosas, para determinar la nueva visión y misión de la entidad en relación con este aspecto, el cual constituía su programa bandera, así como para fijar las funciones y estructura de las dependencias que estarían relacionadas con el tema.

En ese contexto, si se tiene en cuenta que una de las obligaciones que asumió el demandante en virtud de los contratos 13 y 56 de 1997, consistió en brindar asesoría al INCORA sobre la capacidad de coordinación interna y externa del Instituto, obviamente, referida a los temas de reserva campesina por ser el objeto de ambos negocios jurídicos, para la Sala resulta incuestionable que las actividades que adelantó en su condición de colaborador del grupo interno de trabajo responsable de la reestructuración administrativa de la entidad fueron mucho más cercanas y similares a las que desarrolló en el marco de los contratos 13 y 56 de 1997 de lo que el Tribunal *a quo* consideró en la sentencia de primera instancia.

Así las cosas, al margen del período durante el cual el señor Gerardo Campos Peña hubiese desarrollado las funciones con base en las cuales reclama el restablecimiento económico, considera la Sala que la tasación que sobre ese aspecto se hizo en primera instancia con base en los contratos 13 y 56 de 1997, fue adecuada y, por tanto, no acogerá los razonamientos de la apelación, además de lo que viene de exponerse, porque no se encuentra prueba ni razón alguna que indique que el demandante mereciera una remuneración mayor a la reconocida, pues, según quedó establecido con anterioridad, su participación en el proceso de reestructuración de la entidad fue esporádica.

En ese sentido, dado que la intención del actor para solicitar que se abra un incidente de regulación de perjuicios persigue que se aumente al valor del restablecimiento económico reconocido a su favor en primera instancia, la Sala, de conformidad con las razones que vienen de exponerse, tampoco accederá a esta petición.



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre:

No obstante lo anterior, con el objeto de que la condena mantenga en el tiempo su poder adquisitivo, la Sala efectuará la respectiva actualización desde la fecha de la sentencia apelada - 10 de agosto de 2004 -, hasta la fecha de expedición de la presente providencia, en los términos que se expresan a continuación:

$$\text{Valor presente} = \text{Valor de la condena} \times \frac{IPC_{final}}{IPC_{inicial}}$$

El valor de la condena corresponde a la suma de \$9'349.000

El IPC final corresponde al mes de septiembre de 2014 y es igual a 117,49

El IPC inicial es el de agosto de 2004 y es igual a 79,52

$$\text{Entonces, valor presente} = \$9'349.000 \times \frac{117,49}{79,52}$$

Valor presente igual a \$13'813.053,445

Esta suma también deberá actualizarse a la fecha en la cual la entidad pública demandada efectúe el pago respectivo.

##### **5. No hay lugar a condena en costas.**

Finalmente, toda vez 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, en el *sub lite*, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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:**



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia proferida el 10 de agosto de 2004 por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, la cual quedará así:

**PRIMERO: DECLARASE** probada la excepción de inexistencia del contrato estatal de consultoría propuesta por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA - INCORA -**, de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa del presente proveído.

**SEGUNDO: DECLARASE** que el **INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA - INCORA -** desde el 28 de mayo de 1999, se enriqueció injustamente con el servicio prestado por el señor **GERARDO CAMPOS PEÑA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENASE** a la **NACION - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, como sucesor procesal del **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA-** a pagar a favor del señor **GERARDO CAMPOS PEÑA** por concepto de restablecimiento económico, la suma de trece millones ochocientos trece mil cincuenta y tres pesos con cuatrocientos cuarenta y cuatro centavos (\$13'813.053,44).

**CUARTO. NIEGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO. DAR** cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**CUARTO.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUELVA** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



Expediente 250002326000 199902477 01 (28781)  
Actor GERARDO CAMPOS PEÑA  
Demandada INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -  
INCORA -.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

**HERNAN ANDRADE RINCON**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**