

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

**Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

**SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2**

<b>REFERENCIA:</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>DEMANDANTE:</b>	CENTRAL NACIONAL PROVIVIENDA "CENAPROV"
<b>DEMANDADO:</b>	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO - VILLAVIVIENDA
<b>RADICACIÓN:</b>	50001-23-33-000-2019-00496-00

**I. AUTO**

Decide la Sala sobre la admisibilidad de la demanda que promueve CENTRAL NACIONAL PROVIVIENDA (en adelante CENAPROV), a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y VILLAVIVIENDA EICE.

**II. ANTECEDENTES**

**- LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

**"2.- PRETENSIONES:**

**2.1. Primero:** *Que la Alcaldía de Villavicencio y la empresa comercial del Estado Villavivienda E.I.C.E., en concordancia con la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Transitoria, el 7 de octubre de 2017, notificada legalmente el 22 de enero de 2018, es responsable de los perjuicios causados a la Central Nacional Provivienda, "Cenaprov" por la ilegal intervención efectuada en los procesos locales de Villas de Alcaraván, Rincón de la María y Portales del Llano, en la ciudad de Villavicencio, de la supresión de la personería jurídica de la entidad y de los causados a todos los proyectos a nivel nacional.*

---

<sup>1</sup> Folios 1 y 2

**2.2. Segunda:** *Que como consecuencia de la anterior condenar a la Alcaldía de Villavicencio ya la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda E.I.C.E., a pagar los perjuicios causados a la actora o a quien represente sus Derechos, el daño de orden material y moral, actuales y futuros, y el Good Will, los cuales se estiman provisionalmente en la suma de doscientos noventa y un mil trescientos dieciocho millones setecientos cuarenta y un mil setecientos cuarenta y dos (\$ 291.318'741.742) pesos, o como resulte probado en el proceso mediante la intervención de peritos actuariales especializados.*

**2.3. Tercera:** *La suma liquidada en forma definitiva sea actualizada según lo previsto en el numeral 4 del artículo 187 del C.P.A.C.A., ley 1437 de 2011, aplicando en la liquidación la variación de precios al consumidor desde la fecha inicial hasta la solución del pago efectivo. Cuarta: Que la sentencia sea cumplida en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A."*

**- LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA<sup>2</sup>:**

Fundamenta las pretensiones de la demanda en los hechos que a continuación la Sala resume:

- 1). Relata que en el año 1943 nació CENAPROV y en el año 1961 adquirió personería jurídica como organización no gubernamental, y a partir de entonces se dedica a facilitar la adquisición de vivienda a familias vulnerables, principalmente, en asesoría para la autoconstrucción.
- 2). Narra que en el periodo comprendido entre 1996 y 2006 fueron asesinados varios dirigentes de CENAPROV, entre ellos su presidente y concejal de la UP James Ricardo Barrero, lo que considera una persecución política que subsiste hasta hoy.
- 3). Expone que, mediante Resolución No. 2016-138002 de 2016, se declaró a CENAPROV como víctima del conflicto armado colombiano y como delitos de lesa humanidad los cometidos en su contra.
- 4). Menciona que CENAPROV fue intervenida por el Municipio de Villavicencio por medio de la Resolución 064 de 2005, pero ésta fue revocada directamente, por lo que luego se decretó una nueva intervención con la Resolución 025 del 17 de julio de 2006, confirmada con Resolución 229 del 30 de octubre de 2008.
- 5). Indica que, los mencionados actos administrativos fueron demandados judicialmente, con fundamento en la falta de competencia de la Alcaldía de Villavicencio para ordenar la intervención y por violentar el derecho fundamental al debido proceso.

---

<sup>2</sup> Folios 2-4

- 6). Señala que la Sala Transitoria del Tribunal Administrativo profirió sentencia el 09 de octubre de 2017, declarando la nulidad absoluta de las Resoluciones demandadas.
- 7). Explica que desde el momento de la toma de posesión de los bienes se hizo oposición dejando en claro que la Alcaldía de Villavicencio carecía de competencia para aquella intervención, pero ésta continuo con la ejecución de la resolución 025 de 17 de julio de 2006, permitiendo que se invadieran las zonas verdes y varios lotes en las tres urbanizaciones.
- 8). Afirma que el municipio de Villavicencio, no ha sido ajeno a la persecución política contra la CENAPROV con lo que destruyó el tejido social de la empresa y arrasó con su patrimonio, en Villavicencio y en el resto del país.
- 9). Expresa que la renuencia de la Alcaldía de Villavicencio, para cumplir, la sentencia de la Sala Transitoria del Tribunal Administrativo confirma la persecución a CENAPROV.
- 10). Declara que la Alcaldía de Villavicencio, mediante resolución No. 1400-56.02-494 de fecha 22 de agosto de 2018, *“levantó la intervención de los bienes intervenidos y devolvió las carpetas de todos y cada uno de los lotes de los barrios Villas de Alcaraván, Portales del Llano y Rincón de la María, acto que se completó el 4 de febrero de 2019 mediante acta que se adjunta No. 3 de 4 de febrero de 2019”*.
- 11). Asevera que en cumplimiento de la mencionada sentencia, se levantaron las medidas cautelares inscritas en la Cámara de Comercio que obstruía la personería jurídica de la organización.
- 12). Asegura que la Alcaldía de Villavicencio aún no ha entregado materialmente los lotes de los asentamientos urbanos de la ciudad de Villavicencio.
- 13). Afirma que los perjuicios a CENAPROV persisten en el tiempo debido a la mora de la administración pública, que obstruye el desarrollo del objeto social de CENAPROV.
- 14.) Sostiene que, durante el tiempo de la intervención se produjeron hechos y actos jurídicos como la desaparición de la contabilidad de los años 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, con lo cual se ocultó los pagos efectuados por los usuarios de los proyectos, la declaración del desistimiento tácito proceso 2006 -00158 del Juzgado 4 Civil del Circuito, con el fin de que no se declarara la pertenencia del terreno a favor de CENAPROV, la no intervención en los procesos de pertenencia en contra de CENAPROV, permitir la invasión de las zonas verdes de los barrios y venta de terrenos, mientras que CENAPROV, se encontraba en intervención, la obstrucción al libre desarrollo del objeto social de CENAPROV en los barrios Villas de Alcaraván, Portales del Llano y Rincón de la María.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para resolver sobre la admisibilidad de la demanda ejercida, la Sala abordará los siguientes temas: 1. Presupuestos de procedencia de la reparación directa y de la nulidad y restablecimiento del derecho, y 2. El caso concreto:

#### 1. Presupuestos de procedencia de la reparación directa y de la nulidad y restablecimiento del derecho

Se ha invocado por la parte demandante, el medio de control de Reparación Directa, dado que considera que el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y VILLAVIVIENDA EICE incurrieron en *“la ilegal intervención efectuada en los procesos locales de Villas de Alcaraván, Rincón de la María y Portales del Llano, en la ciudad de Villavicencio, de la supresión de la personería jurídica de la entidad y de los causados a todos los proyectos a nivel nacional”*, ello con ocasión de la declaratoria judicial de nulidad de Resoluciones 025 del 17 de julio de 2006, expedida por la Secretaría de Control Físico, y 225 del 30 de octubre de 2008, expedida por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, decisión proferida en sentencia de segunda instancia por el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, el 07 de octubre de 2017.

Con el fin de ejercer un control sobre las diferentes manifestaciones de la parte actora en su escrito introductorio en cuanto a que la administración municipal de Villavicencio y VILLAVIVIENDA generaron un perjuicio por la expedición ilegal de los actos administrativos, dirá la Sala que el legislador creó diferentes medios o vías de acceso a la jurisdicción que se determinan, en lo que respecta a su ejercicio, por la fuente u origen del daño causado.

Así, cuando el daño causado proviene de un hecho, acción u omisión de entidades públicas o particulares en ejercicio de funciones públicas corresponde ejercer al afectado el medio de control de Reparación Directa, mientras que ante la existencia de actos administrativos generadores de daño tendría que ejercerse, por regla general, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, cuyos requisitos y caducidad varían en comparación con el mecanismo de reparación directa.

Al respecto el Consejo de Estado<sup>3</sup> concluyó:

*“La Sala ha indicado<sup>4</sup>, con relación a la debida escogencia de la acción, que para determinar cuál de ellas es la procedente, en cada caso particular debe tenerse en*

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. 5 de julio de 2006. Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051).

<sup>4</sup> Sobre el particular pueden consultarse entre otros, los siguientes autos: 30 de septiembre de 2004, exp. 26101, 5 de noviembre del 2003, exp. 24848 y 19 de febrero de 2004, exp. 25351.

*cuenta la causa de los perjuicios reclamados, es decir, si ella proviene de la expedición de un acto administrativo que se presume legal, la acción correspondiente será la de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 85 del C. C. Administrativo, por cuanto es la demostración de la ilegalidad del acto y su consecuente declaración de nulidad lo que torna en antijurídico el daño causado con el mismo, en tanto que, si los perjuicios se derivan de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble, la acción pertinente para reclamar indemnización, es la de reparación directa consagrada en el artículo 86 de esa misma codificación<sup>5</sup>.*

*Es decir que la acción de reparación directa no es procedente cuando existen actos administrativos que se consideran ilegales y decidieron en sede administrativa la situación que se discute ante la jurisdicción, por cuanto la declaración de voluntad de la administración está amparada por la presunción de legalidad, cuyos fundamentos jurídicos, en tanto estén vigentes, no permiten estimar que existe un daño antijurídico indemnizable, so pena de desconocer el principio de contradicción.”<sup>6</sup>*

*Es obligatorio entonces que se adelante el juicio de legalidad de los actos de la administración para que, como consecuencia de la declaración de nulidad de los mismos, proceda el restablecimiento del derecho.”<sup>7</sup>*

Ahora bien, en lo que respecta al daño cuyo origen deriva de un acto administrativo, el artículo 138<sup>8</sup> del CPACA, indica que el medio de control procedente es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el cual fue creado con el objetivo de cuestionar la legalidad de la decisión adoptada<sup>9</sup> y obtener la reparación de los perjuicios derivados de aquella<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> En casos especiales cuando no se discute la legalidad de las decisiones de la administración por estar conformes al ordenamiento legal, pero que a pesar de su legalidad se causan perjuicios a un sector de la población, la Sala ha considerado que la acción procedente es la de reparación directa. Al respecto puede consultarse las providencias del 5 de abril de 2001, exp. 17872, reiterada en la del 19 de febrero de 2004, exp. 24027.

<sup>6</sup> Sección tercera, auto del 24 de octubre de 1996, Exp. 12349.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 27 de enero de 2005, Rad. 28559, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>8</sup> **“Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de julio de 2014, exp., n.º 47830, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de mayo de 2016, exp., n.º 38820, C.P. Danilo Rojas Betancourt!).

Por otro lado, según lo establecido en el artículo 140<sup>11</sup> de la misma codificación, el medio de control de Reparación Directa procede, entre otros casos, cuando la fuente del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma, es decir que en principio este no fue el mecanismo que estableció el legislador para debatir la legalidad de decisiones contenidas en actos administrativos. No obstante, vale la pena mencionar que en algunos eventos específicos se ha permitido la procedencia del medio de control de Reparación Directa a pesar de existir actos administrativos de por medio, tal como se procede a explicar.

Si bien es cierto que los medios de control previamente analizados, esto es, el de Reparación Directa y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tienen un aspecto en común, esto es, que tienen un propósito resarcitorio, para su procedencia el origen del daño resulta determinante y, por tal razón, sus requisitos formales, la técnica de formulación de las pretensiones, los argumentos de inconformidad y los términos de caducidad son diferentes en cada uno de ellos<sup>12</sup>. Al respecto, se reitera que mientras el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho encuentra fundamento en la nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de daños que hubiere producido, el medio de control de Reparación Directa tiene por objeto indemnizar los perjuicios causados, entre otros eventos, por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En relación con lo anterior, el Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera:

*“Por otra parte, como reiteradamente lo ha sostenido la Sala, es necesario establecer cuál es el origen del daño que se alega, para determinar así mismo, cuál es la acción correcta; puesto que si aquel procede o se deriva directamente de un acto administrativo que se considera ilegal, éste deberá demandarse en ejercicio de la acción de **nulidad y restablecimiento del derecho**, consagrada en el artículo 85 del C.C.A.; (...).*

*Pero si el daño proviene, como dice el artículo 86, de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble*

---

<sup>11</sup> **Artículo 140. Reparación directa.** En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño”.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencio del 26 de noviembre de 2014, exp., n° 31297, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera

*por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, la acción procedente será la de **reparación directa***<sup>13</sup> (Negrillas fuera de texto).

De igual forma, en cuanto a la técnica que se debe utilizar para su formulación, es posible advertir que en los eventos en los que se pretenda la declaratoria de nulidad de un acto administrativo resulta indispensable que se invoque uno o varios de los supuestos establecidos en el artículo 137 del CPACA, a saber: i) la infracción de las normas en que debía fundarse el acto; ii) la falta de competencia para expedir el acto; iii) la expedición irregular del acto; iv) el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; v) la falsa motivación del acto; o vi) la desviación de poder, mientras que la reparación directa, no fue sometida por el legislador a la configuración de determinada causal por encontrarse fundada principalmente en el daño antijurídico (artículo 90 de la C.P), concepto amplio que no se encuentra reducido a causales específicas previstas en la Ley.

En este orden, resulta relevante que, por disposición del legislador, la técnica para el ejercicio del medio de control de nulidad y Restablecimiento del Derecho varía en razón a la pretensión de anulación de un acto administrativo, toda vez que a diferencia de la Reparación Directa, resulta indispensable que se invoquen las normas violadas y se explique el concepto de violación -numeral 4 del artículo 162 del C.P.A.C.A.-.

Aunado a lo anterior, los medios de control objeto de estudio poseen otras diferencias relacionadas con las formalidades o requisitos para la presentación de la demanda, entre las cuales se destacan respecto de la Nulidad y Restablecimiento del Derecho i) la obligación de agotar en sede administrativa el recurso de apelación, siempre y cuando sea procedente -numeral 2 del artículo 161 del C.P.A.C.A.-, y ii) que se aporte junto con la demanda copia del acto acusado - numeral 1 del artículo 166 del C.P.A.C.A.-, aspectos que no son exigibles en materia de reparación directa.

De otro lado, se advierte que en el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho el término para interponer la demanda es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, mientras que en la Reparación Directa el término para interponer la demanda, por regla general, es de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo.

Conforme a los anteriores argumentos, se desprende que existen tanto diferencias sustanciales como procesales en lo que respecta a los medios de control de reparación directa y de nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto se advierten i) las causas

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de junio de 2007, exp. n.º 16474, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Reiterado en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de mayo de 2016, exp., n.º 38820, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

que habilitan su ejercicio<sup>14</sup>, ii) las formalidades requeridas para su presentación y iii) el término de caducidad previsto por la ley para cada una de ellas.

A pesar de las diferencias antes enunciadas, existen eventos excepcionales en los cuales el Consejo de Estado ha aceptado la posibilidad de formular la demanda de Reparación Directa a pesar de estar de por medio de actos administrativos generadores de daño, dichas excepciones son las siguientes: **i)** cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo frente al cual no se pide nulidad -daño especial-, **ii)** cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica, y **iii)** cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo. A continuación se analizará con mayor detenimiento cada una de estas excepciones:

- **Cuando no se pretende la nulidad del acto administrativo demandado -daño especial-**

En esta hipótesis se persigue la reparación de los daños causados con la expedición de un acto administrativo cuya legalidad no se cuestiona y que a pesar de ello produce un perjuicio que pone al afectado en una situación de desequilibrio de las cargas públicas. En estos eventos, el título de imputación utilizado ha sido el de daño especial por provenir los perjuicios de una actividad lícita y legítima del Estado.

Puede observarse que en este caso no se cuestiona la legalidad del acto administrativo, por el contrario, se admite que este se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, pero que genera una carga anormal que no se está en la obligación de soportar.

En estos eventos, se ha dicho que se *“causa al administrado un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado”*<sup>15</sup>.

En consecuencia, cuando se alega la existencia de un daño especial no se controvierte la legalidad de los actos administrativos, sino que se busca la reparación de los perjuicios que se han generado con ocasión del desequilibrio de las cargas públicas impuestas, por lo cual resulta innecesario o intrascendente atacar el acto que causó el daño a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no se persigue su declaratoria de nulidad. En este evento, se permite reclamar los

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de julio de 2016, exp., n.º 55302, Hernán Andrade Rincón

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de abril de 2013, exp., n.º 26437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

**perjuicios causados a través del medio de control de reparación directa.** Sobre el particular se ha dicho lo siguiente<sup>16</sup>:

*“La jurisprudencia nacional, de vieja data ha indicado que si el perjuicio tuvo origen en una actividad lícita de la administración como es la que se desprende de la ejecución de un acto administrativo cuya legalidad no se discute, es posible reclamarlo mediante el ejercicio de la acción de reparación directa en la medida en que se configura un daño especial (Bonnard). De modo que no es forzoso reclamar, mediante el contencioso subjetivo, la indemnización proveniente de actos administrativos expedidos con arreglo a la Constitución y la ley y cuya legalidad no se controvierte, sobre la base de que al imponerse al administrado una carga especial que no tiene por qué padecer se presenta un rompimiento del equilibrio en las cargas públicas (...).*

*Por manera que la jurisprudencia ha definido al daño especial, como aquel que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado ajustada en un todo a la legalidad pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y de justicia distributiva, en la medida en que aquel se ha beneficiado a costa de un daño anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas”.*

- **Cuando se reclaman perjuicios derivados de un acto administrativo general revocado o anulado.**

La segunda hipótesis en la cual se ha aceptado la procedencia del medio de control de la Reparación Directa se da cuando el daño ha sido producto de un acto administrativo general que ha sido revocado por la administración, o fue objeto de anulación por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este evento se ha entendido que el daño ocasionado a los administrados se encontraba cobijado por una presunción de legalidad, pero, con posterioridad, deviene en antijurídico en razón a que la administración o la jurisdicción reconocen que el mismo era ilegal, siendo retirado del ordenamiento jurídico y, por lo mismo, desaparece el deber de los administrados de soportar sus efectos<sup>17</sup>.

Sin embargo, en este caso se ha precisado que solo procede el medio de control de Reparación Directa cuando entre el daño antijurídico alegado y el acto administrativo general no existe un acto administrativo particular que pueda ser objeto de control jurisdiccional, habida consideración que de ser así estaríamos ante una situación jurídica posiblemente consolidada.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección 8, sentencia del 31 de mayo de 2016, exp., n.º 38820, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de abril de 2013, exp., n.º 26437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

- **Cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo.**

El tercer supuesto bajo el cual procede de manera excepcional el medio de control de Reparación Directa tiene que ver con aquellos casos en los cuales se alega que la causa del perjuicio no es propiamente el acto sino su ejecución irregular, evento en el cual se configura una operación administrativa ilegal cuya indemnización puede ser reclamada vía reparación directa, por no encontrarse tampoco en debate la legalidad del acto administrativo sino los daños causados con su cumplimiento defectuoso o irregular.

Sobre el particular es pertinente indicar que existe una operación administrativa ilegal cuando, por ejemplo, se va más allá de la orden emitida y se excede de lo ordenado en detrimento directo del afectado, tal como sucede en el evento en que se expide un acto administrativo que ordena demoler el segundo piso de un edificio y, erradamente, se derriba toda la edificación, situación que da lugar a la configuración de un daño antijurídico cuyos perjuicios pueden ser reclamados a través del ejercicio del medio de control de Reparación Directa. Sobre este evento la jurisprudencia del Consejo de Estado ha afirmado lo siguiente:

*“Al contrario, cuando la ejecución de un acto administrativo es irregular, esto es, cuando excedió lo contenido en el acto o cuando no se notificó o se notificó de manera indebida o se ejecutó de manera anticipada, los actos materiales de la ejecución constituyen una operación administrativa ilegal que, en caso de haber causado perjuicios, da lugar a una acción de reparación directa<sup>18</sup>”.*

## **2. Caso concreto.**

Debido a que ya fueron explicados los eventos en los que se ha permitido la procedencia del medio de control de Reparación Directa a pesar de la existencia de actos administrativos, corresponde a la Sala analizar si *sub judice* encaja dentro de alguno de los supuestos previamente enunciados.

Observa la Sala que como fuera explicado en precedencia, las pretensiones de la demanda se encausaron en la solicitud de declarar la existencia de un daño antijurídico ocasionado a la demandante por parte del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y VILLAVIVIENDA, con ocasión a la intervención y/o toma de posesión de bienes y negocios de CENAPROV, actuación administrativa que fue declarada nula mediante sentencia de segunda instancia por el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, el 07 de octubre de 2017, y que como consecuencia de lo anterior, se ordene el pago de una indemnización de perjuicios por los daños anti jurídicos ocasionados.

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de julio de 2014, exp., n.º 29156, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Como hechos de la demanda, narró el apoderado de la parte actora que mediante Resolución No. 025 del 17 de julio de 2006, la Alcaldía de Villavicencio intervino a CENAPROV, decisión que luego de ser apelada se confirmó por medio de la Resolución 229 del 30 de octubre de 2008.

Dichos actos administrativos, particulares y concretos, eran susceptibles de ser demandados judicialmente, como en efecto ocurrió, comoquiera que la parte actora ejerció la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, con lo cual logró que prosperaran sus pretensiones de nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin embargo, en la misma decisión le fue negada la indemnización de perjuicios por improcedente, tal y como lo consideró el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, en sentencia del 07 de octubre de 2017, al señalar<sup>19</sup>:

*“En cuanto a la indemnización de perjuicios al haberse pedido como restablecimiento del derecho se negará por improcedente y en gracia de discusión el entregar el balance de CENAPROV junto con la relación de cartera morosa, requiere de un estudio, análisis de carácter técnico contable que permita en primer lugar verificar si tales cifras son consistentes a través de la aportación de comprobantes de orden interno y externo, para proceder a calcular la eventual aminoración patrimonial que aduce la parte demandante, que ante su ausencia impediría un hipotético reconocimiento.”*

Por consiguiente, el medio de control de Reparación Directa para reclamar los perjuicios no es el procedente en el *sub lite*, pues no encaja en ninguna de las excepciones en las cuales la jurisprudencia ha aceptado la posibilidad de formular la demanda de Reparación Directa a pesar de estar de por medio de actos administrativos generadores de daño.

Al respecto el Consejo de Estado<sup>20</sup> concluyó:

*“De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la jurisprudencia de esta Corporación<sup>21</sup>, la procedencia de los medios de control en*

<sup>19</sup> Ver folio 120, inciso segundo.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. 28 de enero de 2020. Radicación número: 68001-23-33-000-2016-01270-01(61958)

<sup>21</sup> Al respecto, y en relación con los supuestos de procedencia de las acciones de reparación directa y de la de nulidad y restablecimiento del derecho esta Sala en providencia del 19 de julio de 2007, expediente 33628, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, señaló:

*“Con la acción de reparación directa en los términos del artículo 86 del C.C.A. se busca la declaratoria de responsabilidad del Estado, cuando con un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o cualquier otra causa, se ocasione un daño antijurídico que se le pueda imputar y, por ende, tiene el deber jurídico de indemnizar. Jurisprudencialmente se ha establecido, además, como la acción idónea*

*ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo particular que se considera ilegal y la reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad<sup>22</sup>.*

*La Sala también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa<sup>23</sup> o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad, siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter particular que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial<sup>24</sup>.*"

En ese orden de ideas, frente a una misma situación no proceden dos acciones distintas, por eso, cuando se tramita el procedimiento administrativo previsto en el ordenamiento y este resulta desfavorable, el afectado no está en un escenario en el que pueda elegir entre la reparación directa y la nulidad y restablecimiento del derecho, sino que le corresponde ejercer la segunda, dada la finalidad que el legislador le ha asignado.

En suma, la existencia de una decisión expresa de la entidad, le imponía al demandante la carga de ejercer la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho para poder debatir ante los jueces administrativos la procedencia de una indemnización frente a los perjuicios derivados de la intervención y/o posesión de los negocios y bienes de CENAPROV que fue ordenada desde el año 2006, lo que en efecto intentó, pero que no prosperó en lo referente a la indemnización de perjuicios, lo cual no puede entenderse como la posibilidad de que ahora este habilitado para ejercer el medio de control de Reparación Directa.

---

*para demandar la indemnización por el daño causado por el acto legal, cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas.*

*"La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, es procedente cuando el daño proviene del acto administrativo ilegal y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, que siempre que exista un acto administrativo con el cual se afirma haber causado un perjuicio, y del cual se acusa su ilegalidad, ésta será la acción correcta".*

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, expediente 16.079, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, radicación 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, radicación 23.205, C.P. Alíer Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, radicación 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

Referencia: Reparación Directa  
 Radicación: 50001-23-33-000-2019-00496-00  
 Auto: Rechaza demanda  
 EAMC

Los ciudadanos no pueden cambiar las acciones legalmente organizadas o escoger arbitrariamente las de su gusto, sino que les resulta imperativo atender, en cada caso las disposiciones legales que las regulan.

En síntesis, para la Sala el hecho de que las Resoluciones 025 del 17 de julio de 2006, expedida por la Secretaría de Control Físico, y 225 del 30 de octubre de 2008, expedida por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, hubiesen sido anuladas por el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, mediante fallo del 07 de octubre de 2017, no permite concluir que en este asunto se presenta alguno de los eventos en los que resulta procedente la reparación directa para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de un acto administrativo de carácter general, pues, lo que aquí se produjo fue la anulación de una decisión de carácter particular donde además se negó la indemnización pedida por CENAPROV.

De manera que en el *sub lite* no se cumple el requisito de procedencia establecido para estos casos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, dado que la situación del demandante se definió a través de una manifestación de la voluntad de la Administración de carácter particular susceptible de control judicial, como lo fue la Resolución 025 de 2006, confirmada por la Resolución No. 225 de 2008.

Aunado a lo anterior, para la Sala resulta pertinente señalar que en el acápite 8 de la demanda denominado fundamentos jurídicos de las pretensiones, numeral “8.14. CAUSA EFICIENTE DEL DAÑO”, la parte actora reconoce que el daño a reparar se originó con la intervención ilegal efectuada por la entidad demandada, es decir, con la expedición y ejecución de los plurimencionados actos administrativos, pues considero que:

*“8.14.1. Por consiguiente, la intervención ilegal es la causa eficiente del daño con prescindencia de la propiedad de los inmuebles donde la Central Nacional Provienda, “Cenaprov” desarrollo los proyectos, los cuales se presumen de propiedad de la organización por la posesión de los terrenos que tenía al momento de la intervención a menos que otro pruebe mejor derecho atendiendo las voces del artículo 762 del C.C., que dice que al poseedor se le reputa dueño.*

*8.14.2. La intervención interrumpió todo el curso ordinario de los negocios de la organización primero en Villavicencio y a partir del año 2015 en todo el país. La interrupción en la ciudad de Carmen de Apicalá de un negocio por valor de dos mil quinientos cuarenta y siete millones ciento setenta y tres mil ciento treinta y cinco (\$2.547'173.135) pesos, que podía generar una ganancia no inferior al 30%, es decir, la suma de setecientos sesenta y cuatro millones ciento cincuenta y un mil novecientos cuarenta (\$ 764'151.940) pesos, sin tomar en cuenta el daño futuro por el statu quo de este dinero en caja, prescindiendo de su inversión<sup>25</sup>”*

---

<sup>25</sup> Folio 9

Asimismo, en el capítulo 9 atinente a la cuantificación de los perjuicios<sup>26</sup>, también se advierte que el demandante se refiere a daños por reparar desde el año 2009 hasta la fecha de presentación de la demanda, esto es, desde antes de la expedición de la citada sentencia por parte de la Sala Transitoria del Tribunal Administrativo, lo que confirma que la causa del supuesto daño tiene su origen en la expedición de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 025 del 17 de julio de 2006 y 225 del 30 de octubre de 2008, razón por la cual, para la Sala el medio de control apropiado para solicitar la indemnización de perjuicios en el *sub judice* no puede ser el de Reparación Directa, como propone la parte actora, pues dicho asunto debe ser ventilado, como de hecho ocurrió y no prosperó, a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Finalmente, la Sala precisa que el hecho de que la acción para tramitar las pretensiones sea la de nulidad y restablecimiento del derecho no desconoce el principio de reparación integral, porque al cuestionar la legalidad del acto administrativo particular el actor no sólo podía pedir lo referente al restablecimiento del derecho, sino también la indemnización de los perjuicios adicionales, como los de carácter moral, que es en últimas el punto que diferencia las pretensiones planteadas en la vía administrativa con las de carácter judicial, solo que en el *sub examine*, a pesar de haberlo solicitado, le fue negado en sede judicial.

Entonces resulta que el artículo 169 del C.P.A.C.A., determina en cuales casos procederá el rechazo de la demanda.

*“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

Así las cosas, un asunto que ya fue objeto de control judicial a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento no puede proponerse ahora como Reparación Directa, generando indefectiblemente el rechazo de la demanda, lo cual está consagrado en nuestra legislación como una forma de control temprano del proceso, dado que en aplicación de los principios del derecho procesal, en especial el de economía, no es necesario desgastar a la jurisdicción y a las partes en el trámite de un proceso que no posee vocación formal de prosperar.

Por lo tanto, si existe certeza de que un asunto no es susceptible de control judicial, así se debe declarar en el primer auto que se expida dentro del proceso y, en atención al numeral 3º del artículo 169 del CPACA, corresponde el rechazo de la misma.

---

<sup>26</sup> Folios 13-25

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHÁCESE** la demanda presentada por CENTRAL NACIONAL PROVIVIENDA "CENAPROV", en ejercicio del medio de control de Reparación Directa contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y VILLAVIVIENDA, conforme a las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase a la parte actora la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO:** Archívense las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

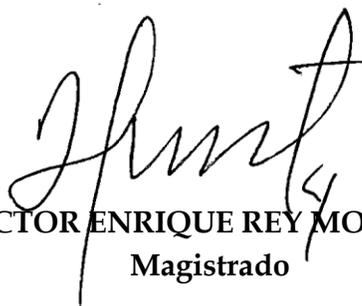
**CUARTO:** Reconocer personería para actuar al abogado EDGARDO NIEBLES OSORIO, para que actúe como apoderado de la demandante en los términos y para los efectos del poder conferido, visible a folio 26 del expediente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020), según consta en acta N° 42 de la misma fecha.

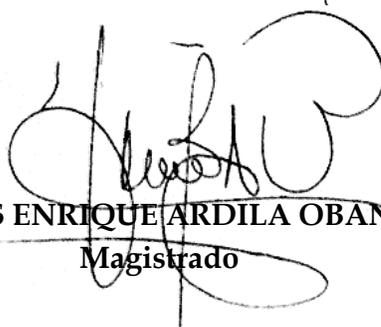
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado