



**MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA – Es el adecuado para demandar la reparación de los daños causados por 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 / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Demanda interpuesta a través de este medio de control para el resarcimiento de perjuicios derivados de un acto administrativo de insubsistencia del cargo /CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Adecuación a este medio de control, de demanda interpuesta a través del medio control de reparación directa para el resarcimiento de perjuicios derivados de un acto administrativo de insubsistencia del cargo, para declarar la caducidad / MEDIOS DE CONTROL EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - La escogencia de los medios de control en 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 el fin pretendido.**

En el caso sub examine, se presentó demanda de reparación directa, en la que se solicitó la indemnización de los perjuicios ocasionados a la demandante con ocasión de la expedición de la Resolución No. 072 de 28 de febrero de 2020, mediante la que Empoduitama SA., efectuó la declaratoria de insubsistencia su nombramiento, frente a lo cual, previo a remitir el expediente por falta de competencia en razón de la cuantía, el Tribunal Administrativo de Boyacá resolvió adecuar la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Repartido el expediente, su conocimiento correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Duitama, el cual, advirtió el acaecimiento de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, en consecuencia, resolvió rechazar la demanda en la providencia objeto de apelación. Del escrito de apelación es posible extraer 4 reparos concretos en contra del proveído de primera instancia de 8 de abril de 2022. En primer lugar, la apelante adujo que el juez incurrió en una indebida interpretación del contenido del libelo introductorio, por cuanto entendió que se trataba de una nulidad con restablecimiento del derecho cuando la parte demandante no solicitó la declaratoria de nulidad de un acto administrativo. Entonces, resulta indispensable partir de la premisa según la cual, “la escogencia de los medios de control en 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 el fin pretendido”. Así que, en la etapa de admisión de la demanda, es menester que el juzgador dotado de las facultades suficientes, logre encauzar la demanda de forma que pueda tramitarse, con el fin de que el proceso culmine en una sentencia de mérito, ya sea estimatoria o desestimatoria de las pretensiones. En ese orden de ideas, correspondía al juez de primera instancia analizar los elementos fácticos y jurídicos traídos al proceso por la parte demandante, con el fin de desentrañar el medio de control pertinente. La apelante adujo que en las pretensiones no solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución No. 072 de 2020, en efecto, solicitó declarar administrativa y extracontractualmente responsables a las demandadas empero, la literalidad del primer renglón de la primera pretensión en modo alguno determina el medio de control que corresponde. En el libelo introductorio también se efectuaron aseveraciones de la siguiente naturaleza: que no se motivó o se motivó de manera precaria el acto administrativo



15238-33-33-001-2022-00093-01

demandado; que la administración obró con desviación de poder, arbitrariedad y temeridad en la expedición del acto administrativo; que el acto administrativo es injusto, inconveniente y violatorio del ordenamiento jurídico en general. De manera que, no resulta acertado afirmar que la demandante no cuestionó la legalidad de la Resolución No. 072 de 2020 y que, por lo tanto, dejando incólume la legalidad del acto demandado, el medio de control pertinente era la reparación directa ya que, en reiteradas ocasiones puso en tela de juicio la legalidad del acto administrativo. Incluso al margen de redacción de la demanda, lo cierto es que, la parte demandante solicitó la indemnización de los perjuicios derivados de la declaratoria de insubsistencia efectuada en la Resolución No.072 de 2020, al señalar que tenía el derecho de seguir laborando hasta la edad de retiro forzoso de los empleados públicos. Lo cual, revela dos aspectos que hacen que la demanda presentada sea incompatible con el medio de control de reparación directa. El primero de ellos, es que la reparación directa es procedente para demandar la reparación de los daños causados por “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” y, en el caso *sub examine* el asunto deviene de la relación laboral entre Empoduitama SA., ESP., como empleadora y la señora Ana Doris Guzmán Díaz como empleada. La vinculación entre ellos se dio a través de una relación legal y reglamentaria que se caracteriza por el hecho de que el ingreso, permanencia – situaciones administrativas – y retiro del servicio se definen a través de la expedición de actos administrativos. De lo cual, se deriva el segundo aspecto, fue precisamente la terminación de dicho vínculo – declaratoria de insubsistencia – la que dio origen a los daños alegados por la señora Ana Doris Guzmán Díaz. De manera que, la indemnización de éstos depende de la juridicidad de la declaratoria de insubsistencia, la cual es el resultado de 2 juicios que se deben llevar a cabo en el marco de la nulidad y restablecimiento del derecho. El primero de ellos, es el juicio de legalidad del acto administrativo – Resolución No. 072 de 2020 – para que desvirtuada la presunción de legalidad de la que goza, dé lugar al segundo, el de responsabilidad, en el cual se determine la existencia del daño y su imputación a la administración, y por consecuencia, la de los perjuicios a reparar, ya en modalidad de restablecimiento del derecho o con el reconocimiento de una suma de dinero. En consecuencia, no es viable efectuar el juicio de responsabilidad sin efectuar previamente el estudio del juicio de legalidad del acto, tal como pretendió la parte actora, ya que la ilegalidad del acto administrativo que se erige como fuente del daño es la que lo hace antijurídico y, per se, reparable. Como segundo aspecto, en el escrito de apelación se adujo que el juez de primera instancia omitió dar aplicación a la jurisprudencia que ha desarrollado la posibilidad de demandar en reparación directa los perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo sin que medie un previo cuestionamiento de su legalidad. Sea lo primero que, la Sala no encuentra veracidad en la afirmación según la cual, en el auto impugnado no se tuvieron en cuenta los criterios jurisprudenciales sobre la materia ya que, resulta visible que en la parte motiva de la providencia, el *a quo* no solo tomó en consideración los pronunciamientos jurisprudenciales que desarrollaron la posibilidad de demandar en reparación directa la indemnización de perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo, sino que, al estudiar dichos supuestos pudo concluir que los elementos fácticos expuestos en la demanda no se subsumían en los escenarios decantados por la jurisprudencia y, por lo tanto, al no resultar aplicables, los perjuicios demandados en el caso concreto sólo podían ser reparados en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Frente a este escenario, la Sala encuentra que tal como consideró el *a quo*, lo determinante a la hora de verificar si la reparación directa – en modalidad de



15238-33-33-001-2022-00093-01

daño especial – es procedente estando de por medio la expedición de un acto administrativo, es verificar si la fuente del daño invocado es la ilegalidad del acto administrativo, de forma que sea imperioso cuestionar la legalidad del mismo a fin de obtener la indemnización de perjuicios, al efecto el Consejo de Estado refirió: (...) Por consiguiente, debido a que la existencia de los perjuicios solicitados en la demanda – daño material en modalidad de lucro cesante – dependen de la antijuridicidad del daño – separación del cargo –, cuya antijuridicidad depende de la ilegalidad de la Resolución No. 072 de 2020 mediante la cual se declaró la insubsistencia del nombramiento de la demandante, es que el medio de control procedente no era otro que la nulidad y restablecimiento del derecho. Como tercer reparo, en el recurso se planteó que en la providencia de primera instancia se desconoció el hecho de que, para el año 2020 Colombia estuvo bajo estado de excepción declarado en el Decreto 417 de 2020. Establecido que el control incoado es el de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como hizo el *a quo*, corresponde a la Sala verificar el acaecimiento de la caducidad conforme a las reglas establecidas para este medio de control y la posible incidencia de la suspensión de términos en el conteo de la misma. Conforme la norma procesal citada en el marco jurídico, la oportunidad para presentar la demanda tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho transcurre durante los 4 meses siguientes al día de la notificación del acto administrativo. En el caso *sub examine*, la diligencia de notificación personal de la Resolución No. 072 de 2020 se surtió el 28 de febrero de 2020, de manera que el conteo del término de caducidad que inició el 29 de febrero de 2020, en principio hubiese fenecido el 29 junio de ese año. Sin embargo, con ocasión de 10 acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura en el contexto del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado en todo el territorio nacional, los términos judiciales estuvieron suspendidos del 16 de marzo al 30 de junio de 2020. Por consiguiente, el término de caducidad acaeció el 13 de octubre de 2020 así que, la demanda interpuesta el 2 de febrero de 2022, fue presentada de manera extemporánea, 1 año, 3 meses y 1 día después. Finalmente, el apelante refirió que no le era imputable a la demandante o a su apoderado judicial el tiempo transcurrido en el proceso judicial y que, considera que el auto impugnado constituye una violación del derecho al acceso a la administración de justicia el cual es susceptible de protección mediante acción de tutela. A juicio de la Sala, estas afirmaciones no tienen vocación de controvertir las consideraciones expuestas en el auto objeto de apelación, ya que, en caso de que el propósito del apelante hubiese sido excusar la extemporánea presentación de la demanda, es necesario señalar que el término de caducidad es interrumpido con la presentación de la demanda y no es afectado por el lapso que dure el trámite de esta. De igual manera, resulta inviable afirmar que la aplicación de las consecuencias previstas en las normas procesales que regulan un determinado asunto constituya una violación del derecho al acceso a la administración de justicia. En suma, la Sala confirmará la decisión impugnada, ya que la demanda presentada por la señora Ana Doris Guzmán Díaz en la que buscó la indemnización de los perjuicios ocasionados con la expedición de la Resolución No. 072 de 2020, fue presentada cuando ya había acaecido el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por lo que, era consecuencia necesaria rechazar la demanda.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no



15238-33-33-001-2022-00093-01

corresponde al de la original. No obstante, suele ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word quede con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

[https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=152383333001202200093011500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333001202200093011500123)

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 3  
MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, siete (7) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

<b>Radicación:</b>	15238-33-33-001-2022-00093-01
<b>Medio de control:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Demandante:</b>	<b>Ana Doris Guzmán Díaz</b>
<b>Demandado:</b>	Municipio de Duitama y Empoduitama SA. ESP.
<b>Asunto:</b>	Confirma - auto que rechaza la demanda

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de **8 de abril de 2022** proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, por medio del cual rechazó la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda<sup>1</sup>

1. La señora Ana Doris Guzmán Díaz, presentó demanda de reparación directa contra el municipio de Duitama y Empoduitama SA., con las siguientes pretensiones:

*Primera: **Declarar administrativa y extracontractualmente responsable al MUNICIPIO DE DUITAMA – BOYACÁ de manera conjunta con el ente descentralizado Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Duitama “EMPODUITAMA S.A.E.S.P”, de los perjuicios causados a la señora demandante con motivo de la expedición del ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUCIÓN NÚMERO 072 DE FECHA 28 DE FEBRERO DE 2020, expedida por la Señora Gerente de EMPODUITAMA Doctora NELLY DEL CARMEN PUERTO FONSECA, para justificar de manera precaria la declaratoria de insubsistencia del nombramiento ordinario de la señora Contadora Pública Doctora ANA DORIS GUZMAN DIAZ, identificada con cédula de ciudadanía***

<sup>1</sup> Documento 1\_ENTRADASDEMANDAS\_01DEMANDA.pdf, índice 3 expediente en plataforma Samai.



15238-33-33-001-2022-00093-01

número 23.322.496, en el empleo de Subgerente General en el área administrativa, nivel Directivo, código 084, grado 14, de la Empresa de Servicios Públicos de Duitama EMPODUITAMA S.A.E.S.P. y lo que es más grave Su Señoría, **sin Motivación alguna** como lo impone la Sentencia SU-917 de 2010 proferida por la HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL, en el DEBER DE MOTIVAR los Actos Administrativos, particularmente cuando estos aluden a la declaratoria de insubsistencia, la cual dispone: “para que un acto administrativo de desvinculación se considere motivado es forzoso explicar de manera clara, detallada y precisa cuáles son las razones por las cuales se prescindirá de los servicios del funcionario en cuestión...”.

Segunda: **Condenar** al MUNICIPIO DE DUITAMA – BOYACÁ de manera solidaria con el ente descentralizado EMPODUITAMA S.A. E.S.P. al cual prestó de manera personal sus labores mi mandante, **a pagar a favor de la señora ANA DORIS GUZMAN DÍAZ los perjuicios materiales sufridos con motivo de la declaración de insubsistencia del cargo de Subgerente General en el Área Administrativa y Financiera de la Empresa EMPODUITAMA S.A. E.S.P.**, Entidad descentralizada del MUNICIPIO DE DUITAMA – BOYACÁ, teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación:

[al efecto formuló 12 pretensiones de condena por concepto de daño material, una por cada año entre el 2020 y el 2030, fecha en la que la demandada fue retirada del servicio y fecha en la que estimó el retiro forzoso, respectivamente, por sueldos, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones. También solicitó que dichos valores fuesen actualizados conforme al IPC]” (destacado por la Sala)

2. En sustento de estas pretensiones adujo los siguientes hechos:

[...]

Décimo Quinto: por RESOLUCIÓN No. 072 de 28 de febrero de 2020 EMPODUITAMA S.A. E.S.P. **DECLARA LA INSUBSISTENCIA DE LA SEÑORA ANA DORIS GUZMAN** POR HABER LABORADO BAJO LA CALIDAD DE SUBGERENTE GENERAL EN EL ÁREA ADMINISTRATIVA DE LA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE DUITAMA EMPODUITAMA S.A.E.S.P.

Décimo Sexto: La RESOLUCIÓN QUE DECLARÓ LA INSUBSISTENCIA DE LA DOCTORA ANA DORIS GUZMAN DIAZ fue NOTIFICADA el día 28 de febrero de 2020 a la Hora de las 3.20 p.m. y contra la misma mi poderdante manifestó por escrito en la misma DILIGENCIA DE NOTIFICACION PERSONAL: “Interpongo Recurso en mi condición de Protección Especial relacionada con mi Pensión”. [...]

Décimo Noveno: A todas luces y desapasionadamente, eso sí con todo respeto, Señor (a) Magistrado (a) Ponente, al parecer la señora Gerente de EMPODUITAMA S.A. E.S.P, **obró con arbitrariedad y temeridad, así como con premeditación, alevosía y ventaja, incurriendo en un acto reprochable y de mala fe al expedir el Acto Administrativo Resolución No. 072 del 28 de FEBRERO de 2020** [...].

[...]

Vigésimo: Es de resaltar, que al momento de la notificación de la RESOLUCIÓN No. 072 del 28 de febrero de 2020, mi mandante interpuso Recurso por su condición de Protección Especial relacionada con su pensión, el cual fue despachado desfavorablemente y comunicado el 04 de marzo de 2020, por parte de la Señora Gerente General Doctora NELLY DEL CARMEN PUERTO sin tener



15238-33-33-001-2022-00093-01

en consideración el estado de Protección Especial de mi poderdante por encontrarse en la situación jurídica de “Retén Social” y fue pensionada posteriormente con apenas el 72.40% del ingreso base de liquidación por culpa de la abrupta como ilegal, arbitraria y NO MOTIVADA declaración de INSUBSISTENCIA de la misma, siendo una de las varias razones por las cuales se demanda en la formulación de las pretensiones del Medio de Control de REPARACIÓN DIRECTA contra los demandados, dado que la **Doctora ANA DORIS GUZMAN DIAZ tenía el derecho de seguir laborando hasta la edad de retiro forzoso de los empleados públicos, es decir, hasta los 70 años de edad conforme lo permite la Ley Número 1821 de 2016 y que entró a regir el 31 de diciembre de 2016.**

[...]

[...] al proferir el Acto Administrativo en mención, lo produjo al parecer confundiendo la facultad discrecional que le concede la Ley con la arbitrariedad y la desviación de poder [...].

[...]

Vigésimo Segundo: Su Señoría, **la Resolución de insubsistencia, además de ser un Acto Administrativo injusto e inconveniente, como quiera que se dictó en perjuicio de los derechos subjetivos del administrado en proporciones no calculables, es violatorio del ordenamiento jurídico general; como quiera que se compromete seriamente a la Administración Municipal de Duitama – Boyacá como responsable de su expedición a través de los funcionarios que lo proyectaron, aprobaron y suscribieron [...]** (destacado por la Sala)

## 2. El trámite procesal

3. Mediante auto de 24 de febrero de 2022<sup>2</sup>, el Despacho No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá adecuó la demanda presentada, al medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho y, en atención a la cuantía, remitió el expediente a los Juzgados Administrativos de Duitama.

4. En proveído de 9 de marzo siguiente<sup>3</sup>, el Despacho No. 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá resolvió no reponer la providencia de 24 de febrero y rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

## 3. El auto apelado<sup>4</sup>

5. El 8 de abril de 2022, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama, profirió auto en el cual resolvió rechazar la demanda por cuanto consideró que el asunto concreto no era susceptible de control judicial por el medio de control de reparación directa, ya que implícitamente estaba poniéndose en entre dicho la legalidad del acto administrativo que declaró insubsistente el nombramiento hecho a la accionante en el cargo de libre nombramiento y remoción que ocupaba en Empoduitama SA., ESP., cuya legalidad debió ser debatida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>2</sup> Documento 7\_ENTRADASDEMANDAS\_004AUTODECLARAFALTA.pdf, índice 3 del expediente en plataforma Samai.

<sup>3</sup> Documento 11\_ENTRADASDEMANDAS\_008AUTORESUELVERECU.pdf, índice 3 del expediente en plataforma Samai.

<sup>4</sup> Documento 15\_AUTORECHAZADEMANDA.pdf, índice 5 del expediente en plataforma Samai.



15238-33-33-001-2022-00093-01

6. Al efecto, citó el artículo 140 del CPACA., para destacar que la norma no prevé como posible causa del daño la expedición de actos administrativos susceptibles de ser demandados mediante ese medio de control.

7. Agregó que según la jurisprudencia del Consejo de Estado, de forma excepcional es admisible el trámite del medio de control de reparación directa estando de por medio un acto administrativo: (i) en los eventos en los que se pretende la reparación de perjuicios causados por un acto administrativo frente al que no se cuestiona su legalidad; (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 y; (iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular del acto administrativo.

8. Así pues, afirmó que el asunto propuesto en la demanda no se encuadraba en ninguno de los casos excepcionales desarrollados por la jurisprudencia para reclamar perjuicios derivados de un acto administrativo mediante la reparación directa, por cuanto se puso en entredicho la legalidad del acto administrativo particular que declaró insubsistente el nombramiento de la demandante en el cargo de libre nombramiento y remoción que ocupaba en Empoduitama SA., ESP.

9. Por otra parte, indicó que la adecuación de la demanda resultaba inocua, por cuanto el medio de control procedente, de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba caducado.

10. En punto de la caducidad, expuso que el artículo 138 del CPACA., estableció un término de 4 meses contados a partir de la notificación del acto administrativo demandado y que, en el presente asunto, la Resolución No. 072 de 28 de febrero de 2020 fue notificada el día de su expedición por lo que, incluso tomando en consideración la suspensión de términos que tuvo lugar en el año 2020 con ocasión a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica – Decreto 564 de 2020 – la demanda presentada el 2 de febrero de 2022 fue extemporánea.

#### **4. El recurso de apelación<sup>5</sup>**

11. El 20 de abril de 2022, el apoderado de la parte demandante radicó escrito mediante el cual presentó recurso de alzada contra el auto proferido el 8 de abril. Debido a la particularidad de las expresiones utilizadas en el escrito de apelación, la Sala debe recurrir a la citación exacta de varios apartados de este.

12. Como premisa sobre el caso concreto, recordó que con la demanda se buscaba proteger la honra y buen nombre de la demandada, vulnerados

---

<sup>5</sup> Documento 16\_RECEPCIONRECURSOAPELACION\_08DTERECURSOAPELACIONIO.pdf, índice 7 de expediente en plataforma Samai.



15238-33-33-001-2022-00093-01

gravemente por el municipio de Duitama con la *“absurda persecución de que fue objeto mi poderdante con las decisiones del todo arbitrarias de los funcionarios”*.

13. Indicó que en la demanda no se estaba pretendiendo la nulidad de ningún acto administrativo, sino que *“por el contrario con la firmeza de dichos Actos Administrativos proferidos por parte de la ADMINISTRACIÓN demandada MUNICIPIO DE DUITAMA y EMPODITAMA S.A.E.S.P. queda[ba] en evidencia la existencia de DAÑO ANTIJURÍDICO causado a la Doctora ANA DORIS GUZMÁN DÍAZ por la acción y por omisión por parte de las autoridades públicas que profirieron los Actos Administrativos que están en firme y de los cuales no demandamos ninguna nulidad por no ser del caso”*.

14. Razón por la cual, afirmó que el juez de primera instancia hizo una valoración parcializada de la demanda ya que *“en ningún numeral se pid[ió] la Nulidad de los Actos Administrativos que son fuente y causa real de los Daños Antijurídicos generados [...] es precaria como parcializada la afirmación del Juzgado de primera instancia cuando pretende imponer su limitado criterio de que el asunto debió ventilarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho...”*.

15. Adujo que, al señalar que el artículo 138 del CPACA., no establece como origen de daños antijurídicos la expedición de un acto administrativo, el juez de instancia omitió aplicar la jurisprudencia del Consejo de Estado en la que se ha definido que, de manera excepcional es procedente demandar en reparación directa los perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo.

16. En desarrollo de lo anterior, expuso que, como no solicitó la nulidad de los actos administrativos y que, por el contrario, reconoce *“su legalidad y firmeza, en el caso particular y concreto la demanda se enmarca en el exacto como incuestionable DAÑO ESPECIAL establecido por el HONORABLE CONSEJO DE ESTADO como excepción al artículo 138 del C.P.A.C.A. [...] con lo que quedan maltrechas las parcializadas afirmaciones del juzgado de primera instancia que con el rechazo de la demanda ampara de manera no permitida por la Constitución el poder oprobioso del Estado en cabeza de los demandados...”*.

17. Por otra parte, puso de presente que existió una *“fuerza mayor insuperable a nivel mundial”* ocasionada por la pandemia de Covid-19 justo en el momento en que la demandante fue retirada del servicio de manera que, *“el operador de Justicia se equivoc[ó] de manera parcializada en su temeraria afirmación no de recibo para el sentido común que, por lo decidido pareciera ser el menos común de los sentidos, postura que contraviene en todo la Constitución Política de Colombia de 1.991 con relación a la primacía de los Derechos fundamentales...”*.

18. Finalmente aseveró lo siguiente, *“por la morosidad de la Administración de Justicia en la toma de decisiones, como en la demanda de la referencia, no somos responsables mi mandante ni el suscrito apoderado, ante la negativa de Acceso a la Administración de Justicia se están vulnerando gravemente los*



15238-33-33-001-2022-00093-01

*Derechos Constitucionales y legales de mi mandante, lo cual habilita la protección Constitucional de que trata el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia”.*

## **5. El auto que concedió el recurso de apelación<sup>6</sup>**

19. Mediante auto de 29 de abril de 2022, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama concedió el recurso de apelación interpuesto en el efecto suspensivo, con fundamento en los artículos 243 y 244 del CPACA.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. La procedencia del recurso de apelación y competencia**

20. La Sala encuentra que la decisión impugnada es pasible del recurso de apelación, en atención a lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 243 del CPACA<sup>78</sup>.

21. Así pues, en atención a lo dispuesto en el literal g) del numeral 2 del artículo 125<sup>910</sup> *ibidem*, corresponde a la Sala resolver la controversia.

22. Corolario de lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153<sup>11</sup> de la ley 1437 de 2011, es competente esta Corporación para estudiar y decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto que rechazó la demanda.

### **2. El asunto por resolver**

23. Con el fin de establecer si en el presente asunto se debe revocar el auto que rechazó la demanda, corresponde a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

---

<sup>6</sup> Documento 17\_AUTOCONCEDERECURSOAPELACION.pdf, índice 9 del expediente en plataforma Samai.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: [...]

<sup>8</sup> . El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. [...]

<sup>9</sup> ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: [...]

<sup>10</sup> . Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: [...]

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas; [...]

<sup>11</sup> ARTÍCULO 153. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.



15238-33-33-001-2022-00093-01

2.1. ¿Es compatible con las características del medio de control de reparación directa presentar demanda por los perjuicios ocasionados con la expedición de un acto administrativo?

2.2. En caso de ser negativa la respuesta al anterior planteamiento, ¿la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada en oportunidad?

### 3. La tesis de la Sala

24. La Sala confirmará la decisión de primera instancia, ya que la demanda presentada por la señora Ana Doris Guzmán Díaz contra la Resolución No. 072 de 2020, fue presentada cuando ya había acaecido el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por lo que, era consecuencia necesaria rechazar la demanda.

### 4. El marco jurídico

#### 4.1. Del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

25. El artículo 138 del CPACA., prevé que la persona perjudicada con la expedición de un acto administrativo puede demandar la nulidad de lo allí determinado, junto con el correspondiente restablecimiento de sus derechos en los siguientes términos:

*“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”. (destacado por la Sala)*

26. El artículo 164 *ibidem*, establece la forma de contabilizar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:*

*[..]*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*[..]*



15238-33-33-001-2022-00093-01

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de **cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;** [...]” (destacado por la Sala)

#### 4.2. Del medio de control de reparación directa

27. El artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 establece los escenarios en los cuales es posible demandar la reparación de un daño ocasionado mediante el ejercicio del medio de control de reparación directa, así:

**“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”. (destacado por la Sala)*

#### 5. El caso concreto

28. En el caso sub examine, se presentó demanda de reparación directa, en la que se solicitó la indemnización de los perjuicios ocasionados a la demandante con ocasión de la expedición de la Resolución No. 072 de 28 de febrero de 2020, mediante la que Empoduitama SA., efectuó la declaratoria de insubsistencia su nombramiento, frente a lo cual, previo a remitir el expediente por falta de competencia en razón de la cuantía, el Tribunal Administrativo de Boyacá resolvió adecuar la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

29. Repartido el expediente, su conocimiento correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Duitama, el cual, advirtió el acaecimiento de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, en



15238-33-33-001-2022-00093-01

consecuencia, resolvió rechazar la demanda en la providencia objeto de apelación.

30. Del escrito de apelación es posible extraer 4 reparos concretos en contra del proveído de primera instancia de 8 de abril de 2022.

31. En primer lugar, la apelante adujo que el juez incurrió en una indebida interpretación del contenido del libelo introductorio, por cuanto entendió que se trataba de una nulidad con restablecimiento del derecho cuando la parte demandante no solicitó la declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

32. Entonces, resulta indispensable partir de la premisa según la cual, *“la escogencia de los medios de control en 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 el fin pretendido”*<sup>12</sup>.

33. Así que, en la etapa de admisión de la demanda, es menester que el juzgador dotado de las facultades suficientes, logre encauzar la demanda de forma que pueda tramitarse, con el fin de que el proceso culmine en una sentencia de mérito, ya sea estimatoria o desestimatoria de las pretensiones.

34. En ese orden de ideas, correspondía al juez de primera instancia analizar los elementos fácticos y jurídicos traídos al proceso por la parte demandante, con el fin de desentrañar el medio de control pertinente.

35. La apelante adujo que en las pretensiones no solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución No. 072 de 2020, en efecto, solicitó declarar administrativa y extracontractualmente responsables a las demandadas empero, la literalidad del primer renglón de la primera pretensión en modo alguno determina el medio de control que corresponde.

36. En el libelo introductorio también se efectuaron aseveraciones de la siguiente naturaleza: que no se motivó o se motivó de manera precaria el acto administrativo demandado; que la administración obró con desviación de poder, arbitrariedad y temeridad en la expedición del acto administrativo; que el acto administrativo es injusto, inconveniente y violatorio del ordenamiento jurídico en general.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A. Consejera ponente: María Adriana Marín. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 08001-23-33-000-201500721-01 (60161).



15238-33-33-001-2022-00093-01

37. De manera que, no resulta acertado afirmar que la demandante no cuestionó la legalidad de la Resolución No. 072 de 2020 y que, por lo tanto, dejando incólume la legalidad del acto demandado, el medio de control pertinente era la reparación directa ya que, en reiteradas ocasiones puso en tela de juicio la legalidad del acto administrativo.

38. Incluso al margen de redacción de la demanda, lo cierto es que, la parte demandante solicitó la indemnización de los perjuicios derivados de la declaratoria de insubsistencia efectuada en la Resolución No.072 de 2020, al señalar que tenía el derecho de seguir laborando hasta la edad de retiro forzoso de los empleados públicos.

39. Lo cual, revela dos aspectos que hacen que la demanda presentada sea incompatible con el medio de control de reparación directa.

40. El primero de ellos, es que la reparación directa es procedente para demandar la reparación de los daños causados por **“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”** y, en el caso *sub examine* el asunto deviene de la relación laboral entre Empoduitama SA., ESP., como empleadora y la señora Ana Doris Guzmán Díaz como empleada.

41. La vinculación entre ellos se dio a través de una relación legal y reglamentaria que se caracteriza por el hecho de que el ingreso, permanencia – situaciones administrativas – y retiro del servicio se definen a través de la expedición de actos administrativos.

42. De lo cual, se deriva el segundo aspecto, fue precisamente la terminación de dicho vínculo – declaratoria de insubsistencia – la que dio origen a los daños alegados por la señora Ana Doris Guzmán Díaz.

43. De manera que, la indemnización de éstos depende de la juridicidad de la declaratoria de insubsistencia, la cual es el resultado de 2 juicios que se deben llevar a cabo en el marco de la nulidad y restablecimiento del derecho.

44. El primero de ellos, es el juicio de legalidad del acto administrativo – Resolución No. 072 de 2020 – para que desvirtuada la presunción de legalidad de la que goza, dé lugar al segundo, el de responsabilidad, en el cual se determine la existencia del daño y su imputación a la administración, y por consecuencia, la de los perjuicios a reparar, ya en modalidad de restablecimiento del derecho o con el reconocimiento de una suma de dinero.

45. En consecuencia, no es viable efectuar el juicio de responsabilidad sin efectuar previamente el estudio del juicio de legalidad del acto, tal como



15238-33-33-001-2022-00093-01

pretendió la parte actora, ya que la ilegalidad del acto administrativo que se erige como fuente del daño es la que lo hace antijurídico y, per se, reparable.

46. Como segundo aspecto, en el escrito de apelación se adujo que el juez de primera instancia omitió dar aplicación a la jurisprudencia que ha desarrollado la posibilidad de demandar en reparación directa los perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo sin que medie un previo cuestionamiento de su legalidad.

47. Sea lo primero que, la Sala no encuentra veracidad en la afirmación según la cual, en el auto impugnado no se tuvieron en cuenta los criterios jurisprudenciales sobre la materia ya que, resulta visible que en la parte motiva de la providencia, el *a quo* no solo tomó en consideración los pronunciamientos jurisprudenciales que desarrollaron la posibilidad de demandar en reparación directa la indemnización de perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo, sino que, al estudiar dichos supuestos<sup>13</sup> pudo concluir que los elementos fácticos expuestos en la demanda no se subsumían en los escenarios decantados por la jurisprudencia y, por lo tanto, al no resultar aplicables, los perjuicios demandados en el caso concreto sólo podían ser reparados en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

48. Frente a este escenario, la Sala encuentra que tal como consideró el *a quo*, lo determinante a la hora de verificar si la reparación directa – en modalidad de daño especial – es procedente estando de por medio la expedición de un acto administrativo, es verificar si la fuente del daño invocado es la ilegalidad del acto administrativo, de forma que sea imperioso cuestionar la legalidad del mismo a fin de obtener la indemnización de perjuicios, al efecto el Consejo de Estado<sup>14</sup> refirió:

*“Con relación a la primera de las excepciones, se debe distinguir si las pretensiones cuestionan o no el acto administrativo; de suerte que si no se discute la legalidad de aquel sino los efectos que produce y que ponen al afectado en una situación de desequilibrio frente a las cargas públicas, la reparación directa se torna viable para encausar las pretensiones así formuladas, bajo el título de imputación de daño especial por provenir de una actividad lícita*

---

<sup>13</sup> “A modo de epílogo, son cuatro las excepciones que hasta este momento se han identificado en la jurisprudencia y que permiten afirmar que la acción de reparación directa es el cauce procesal idóneo cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa: (i) reparación de perjuicios causados por la ejecución de actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas; (ii) reparación de perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa por la propia administración, sin incidencia de la conducta del sujeto pasivo del acto administrativo; (iii) reparación como consecuencia de la configuración de un daño derivado de una manifestación de la administración contra la cual no procede la acción de legalidad pertinente, como ocurre con los actos preparatorios o de trámite; (iv) reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere beneficiado al actor, cuando la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. sentencia del 24 de enero de 2019, proceso No. 25000-23-26000-2008-10182-01(46806), MP Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>14</sup> Ibidem.



15238-33-33-001-2022-00093-01

y legítima del Estado. Al contrario, **si lo que en el fondo se produce es un ataque contra el acto administrativo, así se invoque una acción diferente, la que procede es la de nulidad y restablecimiento**". (destacado por la Sala)

49. Por consiguiente, debido a que la existencia de los perjuicios solicitados en la demanda – daño material en modalidad de lucro cesante – dependen de la antijuridicidad del daño – separación del cargo –, cuya antijuridicidad depende de la ilegalidad de la Resolución No. 072 de 2020 mediante la cual se declaró la insubsistencia del nombramiento de la demandante, es que el medio de control procedente no era otro que la nulidad y restablecimiento del derecho.

50. Como tercer reparo, en el recurso se planteó que en la providencia de primera instancia se desconoció el hecho de que, para el año 2020 Colombia estuvo bajo estado de excepción declarado en el Decreto 417 de 2020.

51. Establecido que el control incoado es el de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como hizo el *a quo*, corresponde a la Sala verificar el acaecimiento de la caducidad conforme a las reglas establecidas para este medio de control y la posible incidencia de la suspensión de términos en el conteo de la misma.

52. Conforme la norma procesal citada en el marco jurídico, la oportunidad para presentar la demanda tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho transcurre durante los 4 meses siguientes al día de la notificación del acto administrativo.

53. En el caso *sub examine*, la diligencia de notificación personal de la Resolución No. 072 de 2020 se surtió el 28 de febrero de 2020<sup>15</sup>, de manera que el conteo del término de caducidad que inició el 29 de febrero de 2020, en principio hubiese fenecido el 29 junio de ese año.

54. Sin embargo, con ocasión de 10 acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>16</sup> en el contexto del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado en todo el territorio nacional, los términos judiciales estuvieron suspendidos del 16 de marzo al 30 de junio de 2020.

55. Por consiguiente, el término de caducidad acaeció el 13 de octubre de 2020 así que, la demanda interpuesta el 2 de febrero de 2022, fue presentada de manera extemporánea, 1 año, 3 meses y 1 día después.

56. Finalmente, el apelante refirió que no le era imputable a la demandante o a su apoderado judicial el tiempo transcurrido en el proceso judicial y que,

---

<sup>15</sup> Folio 24 del documento 1\_ENTRADASDEMANDAS\_01DEMANDA.pdf, índice 3 expediente en plataforma Samai.

<sup>16</sup> Acuerdo PCSJA 20-11517; Acuerdo PCSJA 20-11518; Acuerdo PCSJA 20-11521; Acuerdo PCSJA 2011526; Acuerdo PCSJA 20-11532; Acuerdo PCSJA 20-11546; Acuerdo PCSJA 20-11549; Acuerdo PCSJA 20-11556; Acuerdo PCSJA 20-11567 y; Acuerdo PCSJA 20-11581.



15238-33-33-001-2022-00093-01

considera que el auto impugnado constituye una violación del derecho al acceso a la administración de justicia el cual es susceptible de protección mediante acción de tutela.

57. A juicio de la Sala, estas afirmaciones no tienen vocación de controvertir las consideraciones expuestas en el auto objeto de apelación, ya que, en caso de que el propósito del apelante hubiese sido excusar la extemporánea presentación de la demanda, es necesario señalar que el término de caducidad es interrumpido con la presentación de la demanda y no es afectado por el lapso que dure el trámite de esta.

58. De igual manera, resulta inviable afirmar que la aplicación de las consecuencias previstas en las normas procesales que regulan un determinado asunto constituya una violación del derecho al acceso a la administración de justicia.

59. En suma, la Sala confirmará la decisión impugnada, ya que la demanda presentada por la señora Ana Doris Guzmán Díaz en la que buscó la indemnización de los perjuicios ocasionados con la expedición de la Resolución No. 072 de 2020, fue presentada cuando ya había acaecido el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por lo que, era consecuencia necesaria rechazar la demanda.

## **6. Las costas**

60. No se condena en costas, en atención a que la apelación de autos en la segunda instancia impone una decisión de plano y, en consecuencia, no hay lugar a gastos procesales.

## **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3,

### **Resuelve:**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** el auto de 8 de abril de 2022 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Duitama por medio del cual, rechazó la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO. – Sin costas de instancia.**

**TERCERO. - En firme** este proveído, por Secretaría devolver las presentes diligencias al juzgado de origen, previas las anotaciones del caso.



15238-33-33-001-2022-00093-01

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión N° 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sesión de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ** Magistrado

*Firmado electrónicamente*

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
**Magistrado**