



Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No. 5
Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, julio catorce (14) de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control: Reparación directa

Demandante: **Amparo Saavedra Goyeneche y otros**

Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social y otro

Expediente: 15759-33-33-002-2019-00005-00

OBJETO DE LA DECISIÓN

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida el 23 de febrero de 2021 por el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, por la cual se negaron las pretensiones.

I. ANTECEDENTES

La demanda y subsanación¹

Pretensiones

1. Las señoras Amparo Saavedra Goyeneche, Andrea Valentina Agudelo Saavedra² y Alcira Saavedra Goyeneche³, por conducto de apoderado judicial, presentaron demanda de reparación directa contra el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en adelante ICBF, para que se ordene:

Declarar administrativa, extracontractual, patrimonial y solidariamente responsables al Ministerio de Salud y Protección Social y al ICBF, con ocasión de los hechos, acciones y omisiones que se le causaron a la profesional Amparo Saavedra Goyeneche *“al momento en que no le fue renovada su contratación”* con el ICBF, labor que había desempeñado por más de 8 años. *“Las omisiones y decisiones que*

¹ Archivos No. 1 y 11.

² Como hija de Amparo Saavedra.

³ Como hermana de Amparo Saavedra.

perjudicaron a mi poderdante y su núcleo familiar, por circunstancias meramente personales y acoso laboral.”

Se condene a las demandadas a reparar todos los “DAÑOS Y PERJUICIOS MORALES OBJETIVADOS Y SUBJETIVADOS ACTUALES Y FUTUROS” por la suma de 110 SMLMV o el máximo legal permitido en salarios mínimos, “sumas que deberá cancelar el ente demandado, sin que el señalamiento de dicha cuantía constituya limitación para que le sean reconocidos superiores perjuicios de naturaleza y valores que resulten probados.”

Se condene a las demandadas a pagar los perjuicios materiales o patrimoniales así:

Daño emergente: corresponde a los valores que se dejó de pagar a la profesional Amparo Saavedra Goyeneche, por la omisión administrativa así:

- Dos créditos bancarios, uno de libre inversión y otro por libranza adquiridos, entre otros, con el Fondo Nacional del Ahorro por valor de \$67.000.000.
 - El pago por daños en el detrimento patrimonial por la venta del apartamento vendido por \$56.000.000 y el valor comercial era de \$91.000.000 pesos generando una pérdida del 45%, es decir, de \$35.000.000.
 - La imposibilidad de cancelar la cuota de alimento para su hija por valor de \$500.000 mensuales, desde el momento de su pérdida de la actividad laboral con el ICBF hasta la fecha, que asciende a \$11.000.000.
 - El valor correspondiente al semestre de la universidad de su hija, en cuantía de \$3.500.000 teniendo en cuenta que, para la época de los hechos, cursaba quinto semestre de ingeniería en energías. Esto asciende a \$17.500.000.
 - El valor del tratamiento psicológico que hay generado dicha situación por \$7.000.000.
- a. Lucro cesante: Que corresponde a los dineros de la actividad laboral ejercida por Amparo Saavedra Goyeneche como Trabajadora Social del ICBF, percibiendo para ese momento una asignación mensual de \$2.375.000, más los factores salariales (\$593.750) que asciende a \$2.968.750.

- Desde su vinculación el 3 de diciembre de 2016 hasta el 12 de octubre de 2018 (22 meses) que asciende a \$65.312.500.

Adicionalmente, pidió que las sumas reconocidas sean indexadas conforme al IPC y se ordene el pago en los términos 192 y 195 del CPACA, así mismo, que se condene en costas a las entidades demandadas, de conformidad con el artículo 188 del CPACA.

Hechos

2. Sostuvo que la señora Amparo Saavedra Goyeneche laboró para el ICBF – Centro Zonal Sogamoso desde octubre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2016 como Profesional Universitario Grado 07 y, el cargo desempeñado era como Trabajadora Social.

3. Que, para el año 2015, Luz Fabiola Velandia Sepúlveda, quien se desempeñaba como Coordinadora del Centro Zonal de Sogamoso, inició en su contra una serie de hostigamientos, que fueron la causa para que la demandante solicitara su comparecencia al Comité de Convivencia Laboral del ICBF, en el cual se llegó a la conclusión que, en efecto, los argumentos de Amparo Saavedra Goyeneche tenían fundamento y, por tal razón, Luz Fabiola Velandia debía dar cumplimiento a lo pactado, que era, entre otras cosas, el cambio de funciones a la aquí demandante, el cambio de oficina y de elementos de trabajo, así como el ofrecimiento de disculpas frente a todo el centro zonal por las aseveraciones que había hecho en su contra.

4. Que, posteriormente, Luz Fabiola Velandia Sepúlveda reincidió en la persecución a la demandante, enviándole memorandos y señalando que era un *“elemento que le generaba mal clima laboral frente a sus compañeros y público en general, enviándole nuevamente otro memorando”*, sin corroborar que había cumplido lo solicitado. Además, que la misma funcionaria, Luz Fabiola Velandia, el 3 de marzo de 2016 envió otro memorando con traslado al Director Regional del ICBF, quien pidió las explicaciones del caso, sin embargo, la funcionaria Luz Fabiola Velandia, mediante otro memorando, requirió a la demandante para que explicara las razones por las cuales no se ofrecía un servicio de calidad en relación con la información y orientación al usuario. En respuesta a este, la actora manifestó que para esa fecha no se encontraba laborando.

5. Que, *“al darse cuenta de su error”*, la señora Luz Fabiola Velandia decidió renunciar a su cargo de coordinadora del centro zonal, sin embargo, en días

posteriores, los señores Jean Marcel Cabrera (Coordinador Administrativo de la Regional Boyacá) y Junior Adrián Franco (Director Regional Boyacá) decidieron realizar otra reunión para respaldar a dicha funcionaria en la coordinación, sin permitir que se aclararan los hechos frente a los llamados de atención. En virtud de esta situación, la actora, en compañía de Rosa Dalia Guío, decidió elaborar una bitácora y una planilla para que los usuarios calificaran los servicios como profesional *“y a la vez se le hiciera un seguimiento a las historias de los usuarios las cuales curiosamente antes de esta situación se extraviaban.”*

6. Manifestó que, en repetidas oportunidades, la actora solicitó al director regional, se aclararan los últimos hechos del llamado de atención, toda vez que esto quedaría en el Sistema de Información Misional (SIM) del ICBF como una queja no resuelta, lo cual acarrearía situaciones disciplinarias, sin embargo, nunca se obtuvo respuesta y se dio por terminado el contrato en diciembre de 2016.

7. Que, para los primeros días de enero de 2017, fueron llamadas a firmar contrato, entre otras personas, Yina María Mora, Marly Ariza, Mónica Patricia Tamayo, Rosa Dilia Guío y Amparo Saavedra Goyeneche, sin embargo, nunca se legalizó el de la demandante ni el de Rosa Dilia Guío, *“esto sucedió después del día 16 de enero de 2017 cuando LUZ FABIOLA VELANDIA SEPÚLVEDA se reintegró de sus vacaciones y la contratación”* a la demandante fue suspendida sin ninguna justificación. Que solicitó a la Doctora Martha Yolanda Ciro, una respuesta, la cual fue dada por el director regional, *“inexplicablemente no se indagó de forma suficiente o no quisieron hacerlo frente a tantos llamados de atención esgrime como argumento que dicha coordinadora cumplía con sus funciones, cuando es evidente que jamás se aclararon los hechos, y de otro lado da a conocer que no se realizó la contratación por la libertad que tiene la entidad para hacerlo, evidenciándose una clara discriminación ya que las otras funcionarias contratadas (...) las cuales se encontraban en condiciones similares a la demandante, más aún a sabiendas de que esta es madre cabeza de familia”*.

8. Afirmó que se le dio a conocer a la demandante que tanto los directores regionales como a los coordinadores del centro zonal, se les dio la libertad para llevar a cabo dicha contratación *“y por simple lógica LUZ FABIOLA VELANCIA SEPÚLVEDA tuvo que incidir en esta decisión para que su hoja de vida no se tuviera en cuenta, curiosamente al poco tiempo de instaurar la profesional SAAVEDRA GOYENECHÉ la queja dirigida a la Doctora MARTHA YOLANDA CIRO y que hablara sobre estos la coordinadora LUZ FABIOLA VELANDIA fue retirada de su cargo y su*

ex compañera ROSA DILIA GUIO investigada por el ICBF en un proceso disciplinario, investigación que está en curso.”

9. Dijo que, desde julio de 2016, seis meses antes de terminar la contratación, la actora le daba a conocer a las directivas de la Regional Boyacá, sobre el acoso, hostigamiento y persecución que se presentaba por parte de Luz Fabiola Velandia.

10. Que, dentro de las actas del comité de convivencia laboral, se encuentra que: 1) no se evidencia trámite alguno de las solicitudes presentadas por la actora por parte de la secretaría del comité, a pesar de conocer que era la segunda vez que la señora Luz Fabiola Velandia era citada por hechos constitutivos de acoso laboral, 2) la demandante no fue llamada a ampliación de su solicitud y a que presentara las pruebas en las cuales basaba el acoso laboral, 3) las fechas de las Actas No. 9 y 10 no coinciden, toda vez que *“el acta No. 9 es posterior a la número 10 ya que el Acta No. 10 fue levantada con fecha 15 de septiembre de 2016 y el Acta No. 9 fue elevada con fecha 04/05/2017”*, 4) en el Acta No. 9, la señora Luz Fabiola Velandia presentó solicitud por incumplimiento de funciones el 19 de agosto de 2016 y a esta *“si se le dio el trámite”*.

11. Afirmó que el Director Regional, Junior Adrián Franco y Jean Marcel Cabrera, Coordinador del Grupo Administrativo, tenían conocimiento de los hechos y, estando en sus manos la contratación, la omitieron sin existir mérito para ello, además de tener la facultad de investigar los hechos.

II. TRÁMITE PROCESAL

Presentación y admisión de la demanda

12. La demanda fue presentada el 14 de diciembre de 2018 (Archivo No. 3) y repartida al Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, el cual, mediante auto de 17 de enero de 2019, resolvió remitir por competencia el asunto a los juzgados de Sogamoso (Archivo No. 5).

13. El 1 de febrero de 2019, el proceso fue repartido al Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso (Archivo No. 7), el cual, mediante auto de 29 de abril de 2019, resolvió admitir la demanda (Archivo No. 20).

Contestación de la demanda

14. El **Ministerio de Salud y Protección Social** (Archivo No. 26), se opuso a las pretensiones de la demanda. Se pronunció sobre las competencias y responsabilidades del ministerio y la descentralización administrativa, para señalar que en la demanda no se le imputa ninguna responsabilidad ni se dijo que la entidad generó un daño antijurídico *“precisamente porque la falla que se alega no correspondió a su actuar”*. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva (Archivo No. 26).

15. Por su parte, el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** (Archivo No. 30), manifestó que debe tenerse en cuenta que la administración pública tiene la autonomía para contratar particulares en orden a lograr los fines estatales, dentro de la cual, se encuentra la discrecionalidad de continuar o no con los servicios prestados por los contratistas en determinado tiempo. Que *“ha sido decisión de la propia AMPARO SAAVEDRA GOYENECHÉ, quien teniendo los medios ha insistido al parecer, en mantenerse desempleada, y cuyas consecuencias no están en el resorte del ICBF, estando frente a un eximente de responsabilidad del estado puesto que se configuraría LA CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA”*.

Audiencia inicial y de pruebas

16. En la audiencia realizada el 8 de noviembre de 2019, se agotaron las etapas de saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas y mixtas, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares y pruebas (Archivo No. 36-37).

17. La audiencia de pruebas se realizó el 21 de octubre de 2020, en esta, se practicaron los testimonios de Ana Estella Chaparro Padilla, Nubia Palacios Pérez y Pedro García Aranda (Archivos No. 53-56).

Sentencia de primera instancia

18. En sentencia proferida el 23 de febrero de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, resolvió (Archivo No. 62):

“Primero.- Declarar fundada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva (material), propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Segundo.- Negar las súplicas de la demanda.

Tercero.- Condenar en costas a la parte demandante, las cuales se liquidarán por secretaría, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.

Cuarto.- Fijar como agencias en derecho la suma equivalente al 4% del valor de la pretensión más alta estimada en la demanda por concepto de lucro cesante consolidado, estimado en \$65.312.500

Quinto.- Una vez en firma ésta providencia, archívense las diligencias dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor, previa liquidación de costas y devolución de excedentes a que haya lugar.”

19. Contrajo el problema jurídico a establecer si el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF son responsables de los presuntos daños causados a la parte demandante derivados de la no continuidad de la vinculación de la señora Amparo Saavedra Goyeneche en la planta de personal de la Regional Boyacá – Zonal Sogamoso del ICBF desde enero de 2017.

20. En primer lugar, se pronunció frente a la legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social. Sostuvo que los hechos que fundamentan las pretensiones de la demanda acaecieron durante la vinculación de la actora con el ICBF, el cual cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, razón por la cual puede comparecer directamente al proceso; en consecuencia, encontró fundada la excepción.

21. Luego, se detuvo en el régimen de responsabilidad y el título de imputación; adujo que la demanda se estructuró en la falla en el servicio, la cual exige la acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad de la administración. También abordó el marco jurisprudencial del daño antijurídico y el juicio de imputación.

22. Frente al daño, sostuvo que se trata del detrimento patrimonial y moral que padecieron y que, en el sentir de las demandantes, fue causado al no haberse prorrogado para el año 2017 la vinculación de la señora Amparo Saavedra Goyeneche en el cargo de Profesional Universitario del ICBF, decisión que obedeció a la persecución laboral de la cual fue objeto por parte de la Coordinadora del Centro Zonal de Sogamoso, Luz Fabiola Velandia Sepúlveda.

23. Sostuvo que está probado que la demandante laboró en el ICBF **(i)** como Profesional Universitario Código 2044 Grado 05 desde el 8 de octubre de 2008, vinculación que fue prorrogada hasta el 29 de diciembre de 2010 mediante las Resoluciones No. 5507 de 2008, 254 de 2009 y 5927 de 2009, 002707, 003169 y

004327 de 2010; **(ii)** que mediante la Resolución No. 000007 de 3 de enero de 2011 se vinculó hasta el 15 de junio de 2011, el cual fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2011, **(iii)** que el 3 de enero de 2012 se vinculó nuevamente hasta el 31 de marzo de 2012, plazo que se prorrogó hasta el 29 de diciembre de 2013; **(iv)** que el 31 de diciembre de 2014 fue nombrada en la planta de personal temporal y el vínculo se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2016.

24. Destacó que, en el último acto administrativo, la Resolución No. 11182 de 2015, estableció que, si una vez concluido el término de vinculación, el nombramiento no era prorrogado, quien lo ocupara, quedaba retirado del servicio automáticamente, como en efecto ocurrió, pues la demandante se desvinculó a partir del 1 de enero de 2017.

25. Indicó que si bien, la demandante sufrió una eventual pérdida de ingreso económico, no se demostró que a causa de la decisión de la administración se le hubiere limitado el ejercicio de su profesión (trabajadora social) o de otra actividad que le permitiera generar ingresos, por el contrario, según el resumen de historia laboral expedido por Colpensiones, realizó aportes a seguridad social en pensiones durante 6 meses en el año 2017 como trabajadora independiente, por tanto, sí generó ingresos, *“de suerte que de forma prístina el daño que alega no se encuentra acreditado.”*

26. Refirió que el lucro cesante no se puede predicar respecto de las demandantes Andrea Valentina Agudelo Saavedra y Alcira Saavedra Goyeneche, toda vez que no se allegó ningún medio de prueba que permita inferir que la ausencia de ingresos laborales las hubiese afectado en una proporción igual, menor o distinta a la demandante.

27. Sobre el daño emergente, dijo que, en efecto, se demuestra la venta de un apartamento, pero no su valor comercial al momento de la venta (\$91.000.000) ni tampoco que ese negocio jurídico se haya realizado con ocasión de la desvinculación de la demandante del ICBF. Frente a los demás indicativos de daño emergente, indicó que no se allegaron pruebas que permitan colegir que ocurrieran como consecuencia de su desvinculación, ni que este tenga la connotación de antijurídico.

28. Respecto de tales aspectos -del daño emergente-, dijo que devenía del libre actuar de la demandante en relación con su vida financiera, los negocios jurídicos que realizara y sus obligaciones legales, además, que no se allegó prueba de los gastos asumidos por el tratamiento médico por psiquiatría.

Sobre los perjuicios morales, dijo que no se allegó prueba del sufrimiento de las demandantes, como tampoco se puede deducir de la copia parcial de la historia clínica de la demandante.

29. Luego, regresó sobre el supuesto fáctico inicial, dijo que la actora fue retirada del servicio por vencimiento del plazo fijado en el acto, situación que no puede considerarse como falla en el servicio por omisión, en la medida que no le asistía fuero de estabilidad laboral o derecho de carrera. Citó la Ley 909 de 2004 para señalar que el nombramiento en los empleos temporales se efectúa mediante acto administrativo en el que se indica el término de su duración.

30. Frente al acoso laboral que se alegó en la demanda, trajo en cita las pruebas relacionadas con los memorandos por parte de Luz Fabiola Velandia Sepúlveda, las actas de comité de convivencia laboral, los llamados de atención, así mismo, citó los testimonios de Ana Estela Chaparro Padilla, Nubia Palacios Pérez y Pedro García Aranda, para señalar que de las pruebas no se extrae que la desvinculación de la demandante obedeciera a una conducta de acción u omisión de la entidad nominadora, la cual se explica en la naturaleza del empleo temporal que podía ser prorrogado o no.

31. Agregó que la situación presentada entre las funcionarias fue puesta en conocimiento del Comité de Convivencia Laboral, el cual, en una primera oportunidad, adelantó las gestiones que le correspondían y, si bien, en la segunda oportunidad no pudo atender la situación, ante la desvinculación de la funcionaria, requirió su desistimiento, toda vez que el objeto de sus actuaciones se dirige a las relaciones de trabajo y a propiciar un adecuado ambiente laboral que, para el año 2017 ya no se presentaba.

32. Coligió que no se probó que el nominador estuviera condicionado a realizar el nombramiento que esperaba la demandante, quien estaba en la libertad de acogerlo o no, aspectos que, consideró, no son susceptibles de ser analizados a través del medio de control de reparación directa, máxime cuando el acto administrativo mediante el cual fue “*nombrada*” no ha sido anulado y, por tanto, goza de presunción de legalidad.

33. Finalmente, se pronunció sobre la carga probatoria de las partes y señaló que, al no demostrarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, esta no se cumplió y, por tanto, debían negarse las pretensiones de la demanda.

Recurso de apelación

34. Mediante memorial radicado el 2 de marzo de 2021, la parte demandante presentó recurso de apelación (Archivo No. 66).

35. Sobre el problema jurídico, indicó que el juez lo limitó a determinar si las demandadas son responsables por los daños causados a la demandante, derivados de la no continuidad de la vinculación de la señora Amparo Saavedra Goyeneche, omitiendo que esto obedeció a circunstancias personales y de acoso laboral de que fue víctima, de acuerdo con esto, señaló, *“se sacó de contexto el problema jurídico ya que no respondía únicamente a la no vinculación sino a la causalidad que produjo dicho evento.”*

36. A su juicio, se desconoció que la única profesional que no fue contratada a partir del 2017 fue la demandante, mientras a sus otros compañeros, con quienes laboró durante ocho años y quienes contaban con las mismas calidades profesionales, sí les dieron continuidad en su contratación.

37. Sobre la existencia y demostración del daño, concretamente, frente a la historia laboral expedida por Colpensiones, dijo que los aportes fueron realizados por la Caja de Compensación Familiar de Boyacá, cuando, en vista de encontrarse desempleada, solicitó a Combafoy el subsidio de desempleo al que tenía derecho.

38. Sobre el daño emergente derivado de la venta del apartamento, manifestó que el juzgado se equivoca, *“ya que pretermite que no fue demostrado que haya habido detrimento patrimonial en el apartamento, el cual por fuerza mayor tuvo que ser vendido por el mismo valor y dicha prueba el juzgado la omitió ya que era una premura venderlo (...)”*.

39. Sobre la afectación psicológica, dijo que la historia clínica demuestra que sí hay afectación, pues se indicó el tratamiento a seguir y la medicina que debía ser tomada por la demandante, Amparo Saavedra Goyeneche.

40. A su juicio, el juez a quo desconoció, desestimó e hizo un análisis erróneo de las pruebas documentales, toda vez que estas dan cuenta de la persecución y acoso laboral a la que fue sometida la demandante por parte de la Coordinadora del Centro Zonal, Luz Fabiola Velandia Sepúlveda.

41. Refirió que se hizo un análisis erróneo de los hechos, toda vez que la queja impuesta por la señora Amparo Saavedra fue puesta en conocimiento del comité de convivencia laboral el 19 de agosto de 2016 y, durante los meses de septiembre a diciembre del mismo año, no fue escuchada ni se adelantó ninguna investigación, solo hasta el 4 de mayo de 2017 cuando ya no laboraba para el ICBF y *“a la luz de la lógica más simple, ya se había logrado el objetivo cual era no permitir la vinculación de [la demandante]”*, además, porque se omitió resaltar que la presidenta del comité de convivencia laboral hasta agosto de 2016 era la coordinadora del centro zonal, Luz Fabiola Velandia Sepúlveda.

42. Adicionó que el juez a quo pretermitió el análisis del memorando dirigido al director regional el 13 de julio de 2016, en el cual la actora dio a conocer que los días en que se causaron los hechos estaba de permiso y que por esa situación se sentía perseguida laboralmente al recibir memorando sin fundamento legal.

43. Sobre las pruebas testimoniales, aseguró que no se hizo un análisis del acervo probatorio, toda vez que estos dan cuenta del conocimiento objetivo, además, demuestran la óptica subjetiva que conlleva a que los hechos sí acontecieron. Así mismo, afirmó que se omitió concatenar la verdad real con la procesal, pues los testigos declararon lo que observaron, es decir, sobre las calidades profesionales y el acoso laboral del que fue víctima.

44. Insistió en que se desconoció el derecho a la igualdad, en el sentido que a todos los compañeros de la demandante les fue prorrogada su contratación y les dieron continuidad en sus cargos.

45. En su criterio, sí se encuentran omisiones y fallas en el servicio por parte del ICBF a través de sus funcionarios: 1) la actora llevó al comité de convivencia a la coordinadora Luz Fabiola Velandia y se llegaron a algunos acuerdos, sin embargo, el acoso laboral persistió, 2) el comité omitió investigar la segunda queja en contra de la coordinadora, toda vez que la demandante solicitó una nueva audiencia, pero nunca se realizó, 3) luego de la segunda citación, envió un correo electrónico al director regional, solicitándole una respuesta sobre el caso, pero no recibió ninguna contestación y 4) a pesar de los llamados de la quejosa, nunca fue citada al comité de convivencia y solo realizaron una acción en mayo de 2017, cuando se encontraba retirada del servicio.

III. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

46. Mediante auto proferido el 30 de abril de 2021 (Archivo No. 75), se admitió el recurso de apelación en los términos de la Ley 2080 de 2021. En esta instancia no se solicitaron pruebas y la entidad demandada, ICBF, no se pronunció sobre el recurso de apelación.

IV. CONSIDERACIONES

Competencia

47. El artículo 328 del Código General del Proceso, prevé:

“Artículo 328. Competencia del superior.

*El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, **sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio**, en los casos previstos por la ley.*

(...)”

48. Según la norma transcrita, se colige que el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de alzada, excepto frente a las decisiones que deba adoptar de oficio. Así lo sostuvo la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia proferida el 23 de febrero de 2017⁴.

Problema jurídico

49. De conformidad con los argumentos de la apelación, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

⁴ Se indicó: “De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida «...únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.». En consecuencia, el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo. Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 2007⁴:

«Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia. En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.».

Esta limitación a la competencia del juez de segunda instancia ha sido entendida como garantía de la non reformatio in pejus, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Política. (...)” (Negrilla fuera del original)

a. *¿Se cumplen los presupuestos procesales del medio de control?*

50. En caso de ser afirmativa la respuesta a la pregunta anterior:

b. *¿Se valoraron correctamente las pruebas documentales y testimoniales practicadas?*

c. *¿Fue demostrado el daño antijurídico padecido por las demandantes, así como los perjuicios reclamados?, de ser positiva respuesta, ¿Se demostró la falla en el servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar?*

51. Y, en caso de ser cierta la respuesta a la pregunta del literal b), se resolverá:

d. *¿Es procedente el reconocimiento de los perjuicios materiales, daño emergente y lucro cesante, en los términos que fueron solicitados por las demandantes?*

52. Para resolver los interrogantes, la Sala abordará primero los presupuestos procesales, es decir, sobre la procedencia del medio de control de reparación directa y la caducidad, posteriormente, si es del caso: el tratamiento que ha dado la jurisprudencia cuando se alegan daños derivados del acoso laboral; después, se analizará el caso concreto (daño y juicio de imputación) a partir de las pruebas documentales y testimoniales y la procedencia del reconocimiento de los perjuicios.

Sentido de la decisión

53. Se modificará la sentencia de primera instancia para declarar la caducidad del medio de control procedente, este es, el de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que el daño que se reclama no deviene de un hecho, omisión u operación administrativa, sino de un acto administrativo, teniendo en cuenta que, en el caso bajo examen, se debate el retiro del servicio de la señora Amparo Saavedra Goyeneche, el cual según se indica devino del acoso laboral del que se refiere fue víctima la demandante. En criterio de la Sala, este cargo comporta una inconformidad frente al acto administrativo de retiro y la presunta configuración del cargo de nulidad de desviación de poder.

54. Al adecuar el medio de control al de nulidad y restablecimiento del derecho, se tiene que el término de caducidad de cuatro meses se encuentra vencido, toda vez

que el retiro efectivo de la demandante ocurrió el 1 de enero de 2017 y la demanda fue presentada hasta el 14 de diciembre de 2018.

Sobre el objeto de la demanda

55. A través del medio de control de reparación directa, las señoras Amparo Saavedra Goyeneche, Andrea Valentina Agudelo Saavedra y Alcira Saavedra Goyeneche, solicitan se reconozcan los perjuicios causados por “*los hechos, acciones y omisiones*” que se le causaron a la primera de las demandantes, “*al momento del que no le fue renovada su contratación con el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, labor que venía desempeñando por más de 8 años*”. En criterio de la parte demandante, estas decisiones que la perjudicaron ocurrieron por circunstancias personales y de acoso laboral.

El medio de control procedente de acuerdo con la fuente del daño

56. El artículo 140 del CPACA prevé que, 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 lo anterior, este (el Estado) responderá, entre otras cosas, cuando la causa 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.

57. Por su parte, el artículo 138 del mismo cuerpo normativo (CPACA), establece que 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 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 artículo 137 del mismo ordenamiento normativo, estas son: (i) infracción de las normas en que debería fundarse el acto, (ii) sin competencia, (iii) en forma irregular, (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa (v) falsa motivación o (vi) con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

58. Así lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 10 de septiembre de 2020 con ponencia de la Doctora Marta Nubia Velásquez Rico, en el proceso con radicación 25000-23-36-000-2017-01290-01(61971):

“De manera uniforme y reiterada, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que la fuente o el origen del daño es lo que está llamado a determinar el medio de control procedente para desatar la controversia, circunstancia que, de plano, excluye que esa elección se encuentre reservada al arbitrio o capricho del demandante.”

Ese planteamiento no se alteró bajo la égida del nuevo régimen normativo contenido en el C.P.A.C.A., toda vez que, sin perjuicio de la viabilidad de acumular pretensiones de varios medios de control siempre que sean conexas entre sí y que puedan tramitarse por el mismo procedimiento, entre otros requisitos, en todo caso, la pretensión formulada deberá hallar directa correspondencia con el origen del daño irrogado.”

Así, 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, el medio de control procedente, con apego a lo dispuesto en el artículo 140 del C.P.A.C.A., será el de reparación directa.

En contraste, la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, según los dictados del artículo 138 del CPACA, se circunscribe a los eventos en que “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”.

En consonancia con lo anterior, se precisa que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del CPACA, “el juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada”.

Sobre el alcance de este artículo, esta Corporación ha sostenido:

“Al respecto esta Corporación ha señalado que este cambio introducido por la ley procura la seguridad jurídica y que los accionantes no opten por el medio de control que más les convenga para eludir cargas procesales o, incluso, el término de caducidad. Igualmente, tiene como propósito que no se produzcan decisiones inhibitorias con fundamento en una indebida escogencia de la acción.”” (Resaltado fuera de texto)

59. Entonces, si el daño deriva de la ocupación permanente o transitoria de un inmueble, o de hechos, omisiones u operaciones administrativas, se podrá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de reparación directa; por el contrario, si este (el daño) deriva de una decisión de la administración materializada en un acto administrativo, la parte interesada deberá acudir a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se trata de acoso laboral

60. La Sección Segunda del Consejo de Estado ha analizado casos cuando el acoso laboral incide en decisiones de la administración, concretamente, en los siguientes asuntos:

61. **Renuncia del empleado:** En la sentencia proferida el 20 de octubre de 2014⁵, siendo ponente el Doctor Alfonso Vargas Rincón, se analizó en sede de nulidad y restablecimiento la legalidad de una resolución por la cual se aceptaba la renuncia de la demandante, toda vez que, a su juicio, esta derivó de “*de las presiones y acoso laboral del cual fue objeto por parte del Director Seccional de Fiscalías de Bogotá*”, es decir, por desviación de poder. En las sentencias proferidas el 23 de febrero de 2017⁶, 14 de julio de 2016⁷, 22 de febrero de 2018⁸ y 19 de abril de 2012⁹ se analizaron casos similares.

62. **Declaratoria de insubsistencia:** También, en la sentencia de 21 de junio de 2018¹⁰ con ponencia del Doctor Gabriel Valbuena Hernández se hizo el mismo análisis, en el cual la demandante solicitaba la nulidad del acto por el cual fue declarada insubsistente; también se alegó desviación de poder por acoso laboral. Este análisis se hizo también en las sentencias proferidas el 16 de agosto de 2018¹¹, 17 de octubre de 2017¹² y 15 de marzo de 2018¹³.

63. **Retiro del servicio:** El 4 de febrero de 2021¹⁴, en la sentencia proferida con ponencia del Doctor César Palomino Cortés, se examinó la legalidad del decreto por el cual el Gobierno Nacional retiró del servicio policial al demandante, el cual obedeció a situaciones de acoso laboral. En las sentencias proferidas el 17 de octubre de 2017¹⁵ y 2 de marzo de 2017¹⁶ también se adelantó el estudio de casos análogos.

⁵ Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03263-01(3154-13)

⁶ Radicación número: 08001-23-33-000-2012-00098-01(1496-14), C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter

⁷ Radicación número: 15001-23-31-000-2012-00206-01(2723-15), C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁸ Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00942-01(1635-17), C.P. Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas.

⁹ Radicación número: 41001-23-31-000-1998-01061-02(0469-11), C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

¹⁰ Radicación número: 25000-23-42-000-2012-01071-01(2248-15).

¹¹ Radicación número: 52001-23-33-000-2013-00074-01(1023-14), C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

¹² Radicación número: 81001-23-33-000-2014-00006-02(2022-16), C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹³ Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00015-01(0377-15), C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

¹⁴ Radicación número: 05001-23-31-000-2009-01441-01(1208-14)

¹⁵ Radicación número: 50001-23-33-000-2013-00127-01(2067-14), C.P. Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas.

¹⁶ Radicación número: 70001-23-33-000-2014-00035-01(0147-15), C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. En este caso, se analizó también la injerencia de un funcionario en la decisión de retiro, al respecto, se indicó: “La Sala al estudiar el cargo endilgado con las pruebas que obran en el expediente puede afirmar que no existe nexo causal entre la presunta represalia por parte del Coronel Salvador Gutiérrez Lombana con la desvinculación del demandante, dado que la queja que presentó el demandante fue posterior a la fecha en que la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional se reunió para

64. **Sanción disciplinaria:** Mediante la sentencia proferida con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suarez Vargas el 19 de marzo de 2020¹⁷, se abordó la legalidad del acto por el cual se declaró responsable disciplinariamente al demandante y se le impuso sanción de destitución e inhabilidad, en este caso, también se alegó la causal de nulidad de desviación de poder por persecución laboral. El mismo examen se hizo en las sentencias proferidas el 14 de marzo de 2019¹⁸, 4 de julio de 2013¹⁹, 22 de noviembre de 2018²⁰, 14 de febrero de 2019²¹, 17 de mayo de 2018²², 17 de mayo de 2018²³, 22 de octubre de 2020²⁴, y 12 de octubre de 2017²⁵.

65. **Reubicación y traslado del empleado:** Igualmente, en la sentencia 14 de mayo de 2020²⁶ con ponencia del Doctor Gabriel Valbuena Hernández, se analizó el acoso laboral bajo la óptica de la expedición del acto administrativo por el cual se reubicó y trasladó a la demandante de ese caso.

66. De las anteriores citas, extrae la Sala que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, ha analizado la legalidad de actos administrativos que, según los demandantes de esos procesos, fueron expedidos con desviación de poder, en tanto eran víctimas de acoso laboral. Como se observa, los cinco casos principales en los que se hace este examen son: declaratoria de insubsistencia, **retiro del servicio**, sanciones disciplinarias, renuncia provocada y reubicación del empleado.

Del origen del daño. Medio de control precedente en el caso concreto

recomendar su retiro. Adicionalmente no se puede desconocer que quien efectuó las anotaciones que sirvieron de sustento para proferir el acto acusado en el correspondiente formulario de seguimiento para el año 2012, fue el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana, el Teniente Coronel Jhon Milton Arévalo Rodríguez y, además, que el Coronel Salvador Gutiérrez Lombana no participó en la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, con lo cual se puede asegurar que éste último no tuvo injerencia en la determinación que adoptó el Ministro de Defensa de retirarlo del servicio de la Policía Nacional.”

¹⁷ Radicación: 11001-03-25-000-2011-00192-00(0664-11)

¹⁸ Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00480-00(1861-11)

¹⁹ Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00301-00(1131-12), C.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E),

²⁰ Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00465-00(1933-12), C.P. Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas.

²¹ Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00073-00(0140-14), C.P. Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas.

²² Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00870-00 (2676-14), C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²³ Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00870-00 (2676-14), C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²⁴ Radicación número: 27001-23-33-000-2013-00311-01(4699-14), C.P. Dr. Rafael Francisco Suarez Vargas.

²⁵ Radicación número: 81001-23-33-000-2013-00166-01(0456-15), C.P. Dr. William Hernández Gómez.

²⁶ Radicación número: 47001-23-33-000-2017-00088-01(5429-18).

67. Como se indicó, la demanda pretende se declare responsable al ICBF por los hechos, acciones y omisiones que le causaron daño a la señora Amparo Saavedra Goyeneche, con ocasión del **retiro** del servicio, pues no le fue renovada su “**contratación**”. Esta, sostuvo, que tal situación devino del acoso laboral del que era víctima por parte de Luz Fabiola Velandia Sepúlveda, Coordinadora del Centro Zonal de Sogamoso que pertenecía al ICBF.

68. En la **Resolución No. 1112 de 3 de diciembre de 2015**²⁷ se prorrogó el vínculo de la demandante hasta el 31 de diciembre de 2016. Así mismo, se dispuso:

*“ARTÍCULO SÉPTIMO: Dispóngase que si una vez concluido el término de vinculación que establecen los artículo 1, 2, 3 y 4 de la presente resolución, el nombramiento **no es prorrogado**, quien lo ocupe **quedará retirado del servicio automáticamente**, por lo que es deber de los servidores allí relacionados, entregar a la Coordinación Administrativa o de Gestión Humana de la Regional, el Formato de Bienes y Rentas debidamente diligenciado, y el carné que acredita su vinculación al Instituto, además de efectuar el traslado y/o reintegro de los bienes a su cargo, cumpliendo con las demás obligaciones que con ocasión de la **terminación de la vinculación** se generen.”*

69. Obsérvese que, desde este acto administrativo, es decir, la Resolución 11182 de 2015, se dispuso que, si no era prorrogado el nombramiento, **la demandante quedaría retirada del servicio**, esto es, a partir del 1 de enero de 2017, como en efecto ocurrió cuando no fue nombrada nuevamente en la planta transitoria de personal. Debe precisarse que en esta (la planta transitoria) fue vinculada desde el inicio, así se lee en la Resolución No. 4097 de 26 de septiembre de 2008, en la cual se indicó que su vinculación tenía como fin ejercer actividades netamente transitorias.

70. La naturaleza de los actos administrativos se caracteriza porque la autoridad o un particular en ejercicio de funciones administrativas, adopta una decisión que crea, modifica **o extingue** un derecho, es decir, propicia una situación jurídica. En efecto, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, son cuatro formas que pueden dar lugar a la expedición de un acto administrativo, estas son: el ejercicio de una petición en interés genera o particular, el cumplimiento de una obligación o un deber legal y la actuación oficiosa de la autoridad. Al respecto, ha señalado el Consejo de Estado²⁸:

“(…) [el acto administrativo] puede ser entendido como toda declaración de voluntad, juicio, cognición o deseo que se profiere de

²⁷ Archivo No. 18, pág. 128.

²⁸ Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 14 de septiembre de 2017, radicación 25000-23-42-000-2014-02393-01, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

manera unilateral, en ejercicio de la función administrativa y produce efectos jurídicos directos o definitivos, con el fin de crear, modificar o extinguir un derecho o relación jurídica. A partir de su clasificación según su contenido por la situación que crea, se observa que existen actos generales, aquellos que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas, otros de carácter particular, que generan situaciones concretas y subjetivas y por último los actos condición que atribuyen a una persona determinada los predicados abstractos previstos en las situaciones generales y personales. En lo que respecta a la decisión que contienen los actos administrativos, estos pueden ser definitivos, aquellos que ponen fin a una actuación administrativa o deciden directa o indirectamente sobre el fondo de un asunto, y por otro lado aquellos de trámite, que impulsan una actuación administrativa, pero sin definir o decidir sobre ella”

71. Ahora bien, en la sentencia proferida el 12 de noviembre de 2015²⁹ con ponencia del Doctor Jorge Octavio Ramírez, sobre los actos que no son expedidos por escrito, a pesar de que las autoridades hayan omitido su deber de pronunciarse, precisó que *“las formas de instrumentación del acto administrativo pueden ser escrita, oral o simbólica”*.

72. Si bien es cierto que existen formas especiales genéricas para la expedición de los actos administrativos, se creería que, generalmente, deben constar por escrito. Al respecto, Juan Carlos Casagne en su obra *“Derecho administrativo”*, sostuvo que *“el acto tácito se configura cuando como consecuencia de la emisión de un acto expreso surgen efectos jurídicos que presuponen la existencia de otro acto.”*, lo que quiere decir que no es indispensable aquel requisito, es decir, que sea expedido por escrito.

73. De lo anterior, colige la Sala que si bien, al finalizar la prórroga de nombramiento no se le comunicó a la demandante sobre su retiro del servicio, el 1 de enero de 2017 (día después a la finalización de dicha prórroga) fue expedido un acto administrativo tácito por el cual se adoptó la decisión de no volverla a vincular al servicio, pues, se reitera, desde la Resolución No. 11182 de 2015, se anunció sobre la posibilidad de que no fuera renovado su vínculo.

74. Entonces, al no reposar en el expediente el acto administrativo expreso que materializara el retiro de la demandante, es procedente la aplicación de la teoría de los actos tácitos, lo que, en efecto, se dio con el nombramiento de Amparo Saavedra Goyeneche, pues de este derivó el acto implícito de la administración de no continuar con el vínculo laboral.

²⁹ Radicación número 05001-23-31-000-2011-00984-01 (21514)

75. En ese orden de ideas, si la demandante consideraba que su retiro o, mejor, la omisión en la prórroga del nombramiento, se produjo por situaciones de acoso laboral, lo procedente era que acudiera a través de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y alegara la causal de nulidad de desviación de poder por la persecución que alega, pues, su inconformidad estriba en que **no le fue prorrogado su vínculo con el ICBF**, pero por razones diferentes a la voluntad misma de la entidad, esto es, por conflictos de índole personal con Luz Fabiola Velandia Sepúlveda.

76. En efecto, en la demandante se lee: *“simple lógica LUZ FABIOLA VELANCIA SEPÚLVEDA tuvo que incidir en esta decisión para que su hoja de vida no se tuviera en cuenta, curiosamente al poco tiempo de instaurar la profesional SAAVEDRA GOYENECHÉ la queja dirigida a la Doctora MARTHA YOLANDA CIRO”*, afirmación que permite ratificar que la intención de la parte actora se dirige a cuestionar la desvinculación porque en ella influyó Luz Fabiola Velandia Sepúlveda, quien indica acosaba laboralmente a Amparo Saavedra Goyeneche.

77. En otros términos, como no existió acto administrativo de desvinculación, puede predicarse la existencia de un acto tácito o implícito derivado del artículo séptimo de la Resolución 11182 de 2015, por el cual se consolidó la situación jurídica de la señora Amparo Saavedra Goyeneche, frente a su retiro.

78. Por lo sostenido anteriormente, deviene claro que **la fuente primigenia del daño fue la decisión de no prórroga de la vinculación de** la señora Amparo Saavedra Goyeneche y **no el acoso laboral** (en sí mismo considerado), pues, en la demanda hace alusión a que la desvinculación obedeció a aquel (el acoso laboral), ya que sus compañeros sí fueron vinculados y ella no; esto, en realidad, es un cargo de nulidad bajo la causal de desviación de poder.

79. No pierde de vista la Sala que uno de los argumentos se dirige a señalar que Amparo Saavedra Goyeneche puso en conocimiento del comité de convivencia laboral el hostigamiento por parte de Luz Fabiola Velandia Sepúlveda y que este no tomó las medidas necesarias para conjurarlo, sin embargo, esto no muta la naturaleza del medio de control, en la medida que la pretensión, en todo caso, se dirige a debatir el retiro por causas alusivas al acoso laboral.

80. Lo expuesto, en concordancia con la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 7 de febrero de 2018 (ut supra citada), en la cual se explicó que son múltiples las ocasiones en las que las manifestaciones de acoso

laboral **se concretan en actos administrativos**, como en este caso, pues, se insiste, según el dicho de la parte actora, este (el acoso laboral) fue el **génesis del retiro**. En ese sentido, tal como lo ha sostenido la Sección Tercera del Consejo de Estado, la reparación directa no puede ser utilizada como una vía adecuada para eludir el medio de control idóneo para cuestionar la legalidad del acto administrativo.

81. En suma, el medio de control procedente en este caso era el de nulidad y restablecimiento del derecho y no el de reparación directa, toda vez que se debatía la decisión de retiro de la demandante (Amparo Saavedra Goyeneche) con ocasión del acoso laboral del que era víctima, sin que el asunto se concrete exclusivamente en la reparación por acoso laboral. Esto, según las sentencias ut supra citadas, derivaba en la causal de nulidad de desviación de poder y, si bien no se pretendió en este escenario su reintegro, nada impedía que, por este medio de control (nulidad y restablecimiento del derecho), solicitara el pago de los perjuicios causados, conforme lo prevé el artículo 138 del CPACA.

82. No desconoce la Sala que la Sección Tercera también ha analizado asuntos en los que debate el acoso laboral, por ejemplo, en la sentencia proferida el 7 de febrero de 2018³⁰, con ponencia del Doctor Danilo Rojas Betancourth, se analizó una demanda de reparación directa, la cual se dirigía a declarar responsables al Ministerio del Interior y de Justicia y la Superintendencia de Notariado y registro “*por los daños y perjuicios causados por la **enfermedad profesional** que se le originó a la señora Ana María Amézquita Barrios, cuando ejercía como funcionaria pública en la oficina principal del registro de instrumentos públicos de Ibagué por acoso laboral.*”. En esta oportunidad, hizo un recuento jurisprudencial de las posiciones de la sección tercera, y dijo:

“13.9. En conclusión, en el estado actual de la jurisprudencia sobre el particular, se tiene que el servidor público o sus causahabientes cuentan con las acciones laborales para demandar la indemnización de los daños que se hayan originado con ocasión de la relación laboral propiamente dicha y en el marco de los riesgos inherentes a la misma -indemnización que está predeterminada por las disposiciones legales que rigen esa relación (a forfait)-; mientras que, cuando la situación que originó el daño tiene su causa en “hechos u omisiones de la misma persona que es patrono, pero desligada o externa de esta condición, vgr., el trabajador que sale de las instalaciones de su patrono y le cae un objeto del techo; o el trabajador que sale del trabajo para su casa y un vehículo de su patrono lo atropella”, o en circunstancias que, aunque ligadas a la relación laboral, son resultado de hechos u omisiones constitutivos de fallas en el servicio, o que exceden los riesgos propios del mismo o, para decirlo en los términos antaño

³⁰ Radicación número 73001-23-31-000-2008-00100-01 (40496).

utilizados por la Sala Plena, son ajenas a la “prestación ordinaria y normal del servicio”, tienen la posibilidad de solicitar su indemnización plena por la vía de la acción de reparación directa.

13.10. Es en ese sentido que, en el marco de acciones de reparación directa, la Subsección ha sostenido que cuando el daño sufrido por el agente estatal tiene que ver con el oficio o profesión que se ejerce voluntariamente “(...) el afectado únicamente tendría derecho a recibir las indemnizaciones previstas en la ley especial para tales eventos; empero, tratándose de la materialización de un riesgo ajeno a la actividad de la administración, habría lugar a la indemnización plena, tanto para los terceros perjudicados como para la víctima directa”; regla que también se aplica cuando se estima que el daño producido en el marco de la relación laboral proviene de “fallas del servicio ajenas al trabajo profesional propio del agente”, es decir, cuando se produce como resultado de un funcionamiento anormal de aquél.

IV.3. La procedencia de la acción de reparación directa para demandar la indemnización de daños derivados del acoso laboral

14. A la luz de lo expuesto en los acápites precedentes la Sala concluye que en la medida en que, aun antes de la expedición de la Ley 1010 de 2006, las conductas constitutivas de acoso laboral ya estaban proscritas por el ordenamiento jurídico, los daños que dicho fenómeno hubiera podido causar a un servidor público o a sus allegados son ajenos a la prestación ordinaria y normal del servicio, en tanto derivados de hechos y omisiones que constituyen evidentes fallas del servicio, de allí que, en los términos de la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Corporación que **viene de ser explicada, la indemnización plena de los mismos pueda ser solicitada por la vía de la acción ordinaria laboral o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según el tipo de vinculación laboral del servidor, o a través de la acción de reparación directa, y ello independientemente de que, desde el punto de vista del sistema de protección de riesgos laborales, dichos daños puedan considerarse como efectos directos de un accidente o de una enfermedad profesional y, en consecuencia, den lugar al pago de las indemnizaciones a forfait establecidas en esos eventos.**”

83. A la sazón, de acuerdo con este aparte jurisprudencial, podría afirmarse, en principio, que ante la existencia de actos de acoso laboral constitutivos de daños que se pretenden indemnizar, el medio de control procedente sería el de reparación directa, sin embargo, en la misma sentencia acabada de transcribir, se señaló que si este (el daño) deriva de una decisión de la administración materializada en un acto administrativo, la reparación directa **puede ser utilizada para eludir el medio de control idóneo** (nulidad y restablecimiento del derecho) para debatir la legalidad de dichos actos, así se expresó:

“14.2. Ahora bien, lo dicho hasta aquí no puede llevar a perder de vista que, como se señaló en el acápite IV.1, son múltiples las ocasiones en las que algunas manifestaciones del acoso laboral se concretan en actos administrativos como, por ejemplo, cuando a través de ellos se desmejoran objetivamente las condiciones laborales de la víctima, so

pretexto de atender las necesidades del servicio; casos en los cuales es evidente que, en una lógica similar a la empleada por la Corte Constitucional en la misma materia, hay lugar a escindir el juicio de legalidad que pueda adelantarse contra el acto administrativo y el restablecimiento que su anulación pueda implicar, de la demanda indemnizatoria que pueda elevarse por los daños causados por el acoso, entendido este último como una conducta persistente que, en términos generales, no se configura con una sola actuación.

*14.2.1. En estos eventos, es indispensable tener en cuenta que, mientras el acto administrativo no haya sido anulado, la motivación del mismo goza de presunción de legalidad y los daños que haya podido causar también se presumen jurídicos, circunstancia que no podría ser desconocida en el marco de una demanda de reparación directa instaurada por los daños que hubiera podido causar una situación de acoso laboral que, **en los términos de los demandantes, se concretara, entre otras, en lo establecido en un acto administrativo.** Visto de otra manera, la demanda de reparación directa presentada para obtener la indemnización de daños causados por un acoso laboral **no puede ser utilizada como una vía adecuada para eludir el medio de control idóneo para cuestionar la legalidad de actos administrativos.**”*

84. Este criterio también fue expuesto en la sentencia de 13 de agosto de 2020 con ponencia de la Doctora Marta Nubia Velásquez Rico, cuando se analizó un caso en el que se demandaban los perjuicios ocasionados “*por error jurisdiccional y falla del servicio, que se produjeron por las irregularidades de los procedimientos disciplinarios y las omisiones presentadas y demostradas en esta documentaria a consecuencia de los actos ilegales e injustos del Estado en cabeza de la Fuerza Aérea de Colombia, que dieron lugar a iniciación de la investigación infundada en contra del señor suboficial Armando Arellano y otros.*”. En esta providencia (sentencia) se explicó:

*“De lo expuesto en la demanda y lo acreditado en el expediente se desprende que **la fuente del daño alegado por los demandantes lo constituyen las distintas decisiones que adoptó la Fuerza Aérea Colombiana** en la investigación disciplinaria No. 915-EMAVI-2003, en la medida en que fue a través de ellas que se ordenó vincular al señor Armando Arellano Ruiz a la investigación, se llevó a cabo la formulación de cargos, se decidió sancionarlo en primera instancia, se resolvieron los recursos que interpuso y, finalmente, en sede de segunda instancia, se decretó la prescripción de la acción.*

En ese orden, para la Sala resulta claro que, como las referidas decisiones tienen la naturaleza jurídica de actos administrativos, cuya validez fue cuestionada por los demandantes, al punto de señalar que la vulneración de las garantías fundamentales del señor Armando Arellano Ruiz se presentó desde el inicio hasta el final de la investigación, la acción que resultaba procedente no era la de reparación directa, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos que definieron la actuación.

*Lo anterior, por cuanto era a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se estudiaba la legalidad de la decisión del 14 de julio de 2009 -por medio de la cual se definió la investigación segunda instancia- y de toda la actuación como «parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con este», **así como también se podía reclamar el restablecimiento de los derechos supuestamente conculcados con la respectiva indemnización.***

(...)

*Así las cosas, **toda vez que la fuente de dichos perjuicios no fue la referida investigación, sino de unas decisiones de carácter particular** y concreto adoptadas por la Fuerza Aérea Colombiana, las cuales, como quedó visto, fueron acusadas de ser contrarias al ordenamiento jurídico por los demandantes, **la acción que resultaba procedente no era la de reparación directa, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho.***

85. Y, en la sentencia de 3 de noviembre de 2020 con ponencia del Doctor Ramiro Pazos Guerrero, se analizó en sede de reparación directa un caso de acoso laboral, toda vez que la causa petendi únicamente se concretaba en un daño producto de una situación de persecución y acoso laboral y no en un acto administrativo.

86. De acuerdo con las sentencias transcritas, si bien es cierto que el medio de control de reparación directa procede en casos de acoso laboral, no lo es menos que la fuente del daño **debe ser este** (el acoso laboral) **en sí mismo considerado**, pues, si se refleja en una decisión de la administración (exteriorizada en un acto administrativo), **el medio de control procedente será el de nulidad y restablecimiento del derecho, con fundamento en las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA**, entre las cuales está que el acto haya sido emitido *“con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”*

87. Entonces, así el demandante hubiese acudido a la jurisdicción a través del medio de control de reparación directa, en cumplimiento del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, el juez a quo debía adecuarlo al de nulidad y restablecimiento del derecho, pues, como se dejó visto, el daño derivaba **del acto administrativo por el cual se retiró del servicio** a la señora Amparo Saavedra Goyeneche. Esto, si se tiene en cuenta que las decisiones inhibitorias por indebida escogencia del medio de control solo procedían en vigencia del Decreto 01 de 1984.

88. Lamentablemente, el juez a quo no adecuó el medio de control de reparación directa al de nulidad y restablecimiento del derecho, sin embargo, ello no es óbice para que esta Sala analice la procedencia del medio de control y el fenómeno jurídico de la caducidad, toda vez que, de conformidad con artículo 187 del CPACA, *“en la sentencia, se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que*

el fallador encuentre probada. **El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la non reformatio in pejus.**”

89. Lo anterior, de acuerdo con la facultad que le asiste a juez ad quem de revisar de oficio este presupuesto procesal **“sin que ello implique la vulneración del principio de non reformatio in pejus”**³¹. Al respecto, sostuvo la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de abril de 2018, en el proceso con número interno 46005 y con ponencia del Doctor Danilo Rojas Betancourth:

“Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del ad quem frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada” (Se destaca).

90. A más de lo anterior, tampoco puede perderse de vista que, si bien el demandante, al sustentar el recurso de apelación manifestó que el juez a quo no había analizado la existencia del acoso laboral, la demanda **se fundó en el acto de retiro de la señora Amparo Saavedra Goyeneche**, el cual fue consecuencia del hostigamiento del que, según su dicho, era víctima.

91. En ese orden de ideas, partiendo de que se debía adelantar el proceso con el medio de control de nulidad y restablecimiento, se llegaría a la conclusión que estaría caducado como pasa a explicarse.

Oportunidad del medio de control precedente, este es, el de nulidad y restablecimiento del derecho

92. La caducidad opera por la inactividad del interesado en acudir en término a los medios judiciales previstos por el legislador, los cuales garantizan la seguridad jurídica y el interés general, y representan el límite dentro del cual se debe reclamar

³¹ Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia de 28 de abril de 2021, radicación 25000-23-26-000-2006-01679-01 (45278)

determinado derecho³². Esta es, pues, el plazo perentorio para acudir a la jurisdicción y su incumplimiento se presume como la falta de interés del demandante en el impulso del mismo; de manera que su vencimiento hace imposible tramitar la acción.

93. El literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA prevé:

“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.”

94. Cuando se trata de retiro del servicio, el Consejo de Estado ha señalado que el término de caducidad debe contarse a partir de que, efectivamente, este ocurre. En auto de 29 de agosto de 2018, con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suarez Vargas, se expresó:

“(…) Bajo este criterio interpretativo, debe entenderse que el acto administrativo que declara el retiro del servicio, es el acto definitivo que contiene la decisión unilateral de la administración de culminar el vínculo legal y reglamentario del servidor público, salvo el que declara la insubsistencia por calificación insatisfactoria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 43, numeral 2 de la Ley 904 de 2004, y la efectividad del retiro es el punto de partida para contabilizar la caducidad del medio de control. (…)

Así las cosas, para garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia, el punto de partida para contar la caducidad cuando se demanda el acto por medio del cual se produce la desvinculación de un empleado, es a partir del día siguiente a aquel en que se produce el retiro efectivo del servicio.”

95. Igualmente, en las sentencias proferidas el 10³³ y 24³⁴ de octubre de 2018, ambas con ponencia del Doctor William Hernández Gómez, se discurrió:

“(…) Para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento, cuando se trata de actos administrativos que implican el retiro del servicio, el momento de la desvinculación, resulta ser de trascendental importancia teniendo en cuenta que marca el límite temporal de terminación de la vinculación laboral con la entidad y bajo ese entendido, es allí donde se materializa para el interesado la lesión a su derecho subjetivo.(…)

De lo anterior se puede concluir que el término de caducidad cuando

32 Para mayor ilustración ver: DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis 2000, p. 460.

³³ Radicación 25001-23-42-000-2017-01077-01(4418-17)

³⁴ Radicación 25000-23-42-000-2015-00841-01 (3052-16)

se trata de asuntos como el que ahora ocupa la atención de la Subsección, no se contabiliza a partir de la notificación o comunicación del acto administrativo, sino a partir del día siguiente a la ejecución de la decisión, es decir, se tiene en cuenta la fecha en que materialmente se produjo la desvinculación del servicio.

Así las cosas, el acto de ejecución constituye una consecuencia jurídica directa de la decisión de desvinculación del servidor, toda vez que por regla general es el mecanismo mediante el cual ésta se hace efectiva y delimita claramente los extremos temporales de la relación laboral, además dicha tesis permite materializar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (...)."

96. Más recientemente, el 24 de enero de 2016, con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suarez Vargas, se dijo:

*"(...) Bajo este criterio interpretativo, debe entenderse que el acto administrativo que **declara el retiro del servicio**, es el acto definitivo que contiene la decisión unilateral de la administración de culminar el vínculo legal y reglamentario del servidor público (...).*

Así las cosas, para garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia, el punto de partida para contar la caducidad cuando se demanda el acto por medio del cual se produce la desvinculación de un empleado, es a partir del día siguiente a aquel en que se produce el retiro efectivo del servicio (...)."

97. Postura que también ha sido adoptada por este Tribunal, por ejemplo, por la Sala de Decisión No. 1, en auto de 30 de julio de 2015, radicación 15001-33-33-005-2014-00039-01 con ponencia del Doctor Fabio Iván Afanador García.

98. De acuerdo con las citas precedentes, se tiene entonces que, al no reposar en el plenario un acto administrativo expreso de desvinculación de la demandante, resulta procedente la aplicación de la teoría de los actos tácitos, el cual se derivó del acto de no prórroga del nombramiento de Amparo Saavedra Goyeneche a través de la Resolución No. 11182 de 2015 (entendido como el acto implícito del retiro). Así las cosas, la notificación del mismo se surtió el 31 de diciembre de 2016 cuando la demandante conoció que no continuaba vinculada al ICBF.

99. Es decir, el retiro se produjo a partir del **1 de enero de 2017**, luego, atendiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al conteo del término de caducidad, los cuatro meses que prevé el artículo 164 del CPACA, debían contarse a partir de la fecha anteriormente mencionada, es decir, del 1 de enero de 2017, cuando se hizo efectivo el retiro de la señora Amparo Saavedra Goyeneche.

100. De esta manera, se tiene que el plazo de cuatro meses feneció el **2 de mayo de 2017**, lo que quiere decir que, tanto la solicitud de conciliación extrajudicial como la demanda, fueron presentadas extemporáneamente, es decir, el 17 de octubre de 2018³⁵ y el 14 de diciembre de 2018³⁶, respectivamente.

101. En suma, se reitera que el juez a quo debió adecuar el medio de control de reparación directa al de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del artículo 171 del CPACA, el cual, en todo caso, estaría caducado, pues, la demandante tenía conocimiento del su retiro desde el 1 de enero de 2017.

De la decisión a adoptar

102. En la sentencia proferida el 10 de septiembre de 2020, dentro del proceso con radicación 25000-23-36-000-2017-01290-01 (61971), con ponencia de la Doctora Marta Nubia Velásquez Rico, la Sección Tercera del Consejo de Estado analizó un caso en el que se demandaba la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Defensa Nacional por el daño causado a la demandante (Jestar Ltda.), como consecuencia de la actuación administrativa que culminó con un acto administrativo (Resolución No. 1432 de 2015 expedida por el INCODER, en la que se revocó una adjudicación de un predio vendido a la sociedad demandante (Jestar Ltda.) y también, por la *“supuesta ocupación de ese predio por parte de terceros.”*

103. En el proceso mencionado (conocido por el Consejo de Estado), el juez de la primera instancia había negado las pretensiones, *“con fundamento en el hecho de que la Resolución 1432 de 2015, que había despojado a la sociedad demandante de la propiedad del predio “San Roque”, gozaba de presunción de legalidad, lo que impedía discutir por esta vía algún reproche en su contra, por no ser el mecanismo procesal conducente.”*

104. Al abordar ese caso concreto, el Consejo de Estado consideró:

“De manera uniforme y reiterada, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que la fuente o el origen del daño es lo que está llamado a determinar el medio de control procedente para desatar la controversia, circunstancia que, de plano, excluye que esa elección se encuentre reservada al arbitrio o capricho del demandante.”

³⁵ Archivo No. 2, pág. 15.

³⁶ Archivo No. 3.

Ese planteamiento no se alteró bajo la égida del nuevo régimen normativo contenido en el C.P.A.C.A., toda vez que, sin perjuicio de la viabilidad de acumular pretensiones de varios medios de control siempre que sean conexas entre sí y que puedan tramitarse por el mismo procedimiento, entre otros requisitos, en todo caso, la pretensión formulada deberá hallar directa correspondencia con el origen del daño irrogado.

(...)

*Como se indicó con anterioridad, a pesar de que el a quo en la audiencia inicial, al resolver la excepción de indebida escogencia del medio de control formulada por varias de las demandadas, consideró que la parte actora no estaba en desacuerdo con el contenido de la Resolución No. 1432 del 16 de abril de 2015, lo que de suyo descartaba la carga que le asistía de cuestionar su legalidad, la Sala encuentra que, contrario a lo sostenido por el Tribunal de origen, **uno de los ejes centrales del debate giró precisamente en torno a la discrepancia de la parte actora frente al contenido de la referida resolución.***

(...)

De lo expuesto surge que, a la discusión sobre la supuesta ocupación violenta, en realidad subyace una controversia sobre la titularidad del derecho de dominio surgida entre los herederos del vendedor del bien y la sociedad compradora, que debía ventilarse a instancia administrativa de la autoridad competente que profirió la Resolución 1432 de 16 de abril de 2015, la cual, al haber resultado adversa para la sociedad actora, en cuanto no reconoció su alegado derecho como tercero de buena fe y dejó sin sustento jurídico el traslado del dominio del bien efectuado en su favor, debió ser controvertida ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del cauce del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de caducidad pertinente.

En ese orden y en observancia a la inviabilidad de proferir fallos inhibitorios, la Sala procederá a continuación a indagar si el medio de control que procedía, esto es, el de nulidad y restablecimiento de derecho fue interpuesto dentro de la oportunidad legal prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o si, por el contrario, se interpuso fuera del término legal, evento en el cual corresponderá declarar su caducidad en la presente providencia. (Se resalta)

105. Por lo anterior, procedió a analizar la caducidad en el medio de control procedente (nulidad y restablecimiento del derecho) y concluyó:

“En mérito de lo expuesto, la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de reparación directa planteadas en la demanda, se modificará, para, en su lugar, declarar que respecto

*del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que resultaba ser procedente operó la caducidad.*³⁷

106. Si bien los supuestos fácticos que se debatieron en el proceso mencionado (decidido por el Consejo de Estado en segunda instancia) no son iguales a los de este proceso, sí se extrae que, el juez ad quem puede hacer un análisis sobre el medio de control procedente y su término de caducidad y, en caso de encontrarse que este fenómeno (caducidad) ha operado, así puede declararlo en la sentencia.

107. En consecuencia, esta Sala modificará la sentencia de primera instancia para, en su lugar, declarar la caducidad del medio de control procedente, este es, el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Conclusión

108. De acuerdo con lo considerado en esta sentencia, se modificará la sentencia de primera instancia para declarar la caducidad del medio de control. Esto, en la medida que **(i)** el origen del daño derivó del acto administrativo tácito de retiro del servicio que, a juicio de la parte actora, fue expedido con ocasión del acoso laboral del que era víctima, luego, el medio de control procedente era el de nulidad y restablecimiento del derecho y **(ii)** conforme a lo anterior, el término de caducidad se encuentra ampliamente vencido, pues el retiro efectivo de la demandante ocurrió el 1 de enero de 2017 y la demanda fue presentada el 14 de diciembre de 2018.

IV. COSTAS

109. Comoquiera que la sentencia fue proferida el 23 de febrero de 2021 y el recurso de apelación fue presentado el 2 de marzo de 2021, se deben aplicar las disposiciones de la Ley 2080 de 2021.

110. El artículo 47 de la norma citada (Ley 2080 de 2021 del 25 de enero de 2021), dispuso:

“Artículo 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.”

³⁷ En la parte resolutive de la sentencia, la Sección Tercera resolvió modificar la sentencia de primera instancia y, en su lugar: *“Declarar que operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho **que era el procedente**”*

111. Conforme la citada norma, no se condenará en costas en esta instancia, pues no se advierte que concurra dicha circunstancia.

112. Frente a la condena en costas impuesta en la primera instancia, se dirá que el procedimiento se tramitó conforme a las reglas de la Ley 1437 de 2011, luego, deberá disponerse que, de conformidad con el artículo 188 de este ordenamiento, no se demostraron erogaciones que hicieran procedente tal imposición. En consecuencia, se dispondrá que no habrá condena en costas por este concepto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V. FALLA

Primero. Modificar la sentencia proferida el 23 de febrero de 2021 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Sogamoso en el proceso iniciado por Amparo Saavedra Goyeneche, Andrea Valentina Agudelo Saavedra y Alcira Saavedra Goyeneche contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y, en su lugar se resuelve:

“Primero. Declarar que operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era el procedente.

Segundo. Sin costas en la primera instancia.

Tercero. Ejecutoriada la sentencia, archívese el expediente.”

Segundo. Sin costas en esta instancia.

Tercero. En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

*Medio de control: Reparación directa
Demandante: Amparo Saavedra Goyeneche y otros
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social y otro
Expediente: 15759-33-33-002-2019-00005-00*

(Firmado electrónicamente)
BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

Constancia: esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad.