

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META  
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	MARTHA PATRICIA ESPINEL FORERO Y OTROS.
DEMANDADO:	RAMA JUDICIAL
RADICACIÓN:	50001-33-33-001-2018-00367-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora, contra el auto del 15 de enero de 2019<sup>1</sup>, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, adecuó el medio de control al de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y rechazó de plano la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad.

II. ANTECEDENTES

El día 11 de septiembre de 2018, la demandante, señora MARTHA PATRICIA ESPINEL FORERO debidamente asistida por apoderado judicial, a través de escrito obrante en los folios 1 a 57, impetró demanda en ejercicio del medio de control de Reparación Directa en contra de la Nación -Rama Judicial-Tribunal Superior del Distrito de Villavicencio Sala Plena.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se declare administrativamente y patrimonialmente responsable al Tribunal Superior del Distrito de Villavicencio Sala Plena, por los perjuicios causados y originados en el presunto error judicial en que incurrió la demandada con la expedición de la Resolución No. 009 del 10 de febrero de 2016. *“por medio del cual se hace efectiva una sanción disciplinaria de una funcionaria”* toda vez que esta sanción ya se había hecho efectiva con la exclusión de la profesión de abogada por tres meses aplicada por el Consejo Superior de la Judicatura y por lo tanto que se condene a pagar a la demandante los perjuicios materiales y perjuicios morales.

<sup>1</sup> Folio 61, cuaderno de segunda instancia

El presente medio correspondió por reparto para su conocimiento al Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio, que en auto del 15 de enero de 2019, rechazó la demanda por caducidad de la acción.

Contra la anterior decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación<sup>2</sup>, el cual fue concedido en el efecto suspensivo.

### III. PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto proferido del 15 de enero de 2019, adecuó el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control; lo anterior con fundamento en los siguientes argumentos:

Indicó que de acuerdo al artículo 171 inciso 1 del C.P.A.C.A.: *“Es deber del juez adecuar la demanda al medio de control que legalmente corresponde aunque el demandante haya iniciado una vía procesal inadecuada”*.

Por lo que el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio hizo referencia al artículo 140 del C.P.A.C.A, *“el medio de control de reparación directa se demanda al estado para que se declare la casusa del daño ya sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”*.

Por otra parte, hace precisión al artículo 138 del C.P.A.C.A que consagra el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, indicando:

*“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”*.

Así las cosas, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio planteó que la Resolución No.009 de 2016 es un acto administrativo de carácter particular, por medio del cual se hizo efectiva la sanción disciplinaria impuesta por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la suspensión de 3 meses contados a partir del 1 de abril de 2016, razón por la cual el medio de control de Reparación Directa no resulta adecuado para promover las pretensiones de la demanda ya que el daño se ubica en el mismo acto administrativo y no en una acción, omisión u operación administrativa por lo que dispuso adecuar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y así mismo rechazar de plano la demanda por el fenómeno de la caducidad.

En cuanto a la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento indicó que el término para presentar la demanda es de 4 meses contados a partir del día

<sup>2</sup> Folios 68- 73 cuaderno de primera instancia

siguiente a su notificación como lo indica el artículo 164 del C.P.A.C.A literal d, numeral 2, por lo que opera en este caso el fenómeno de la caducidad ya que el termino empezó a correr desde el 16 de febrero de 2016 hasta el 16 de junio de 2016 y el apoderado judicial presentó la demanda el 11 de septiembre de 2018.

Por consiguiente, concluyó que por estar por fuera del término legal, correspondía el rechazo de la demanda por caducidad, conforme lo dispuesto en el artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

#### IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la referida decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación el 22 de enero de 2019<sup>3</sup>, mediante el cual solicitó que se revoque la decisión que rechazó la demanda y en su lugar admitirla por la vía del medio de control de Reparación Directa, por las razones que a continuación se exponen sucintamente:

La parte actora señaló que tiene 2 cargos que son objeto de revisión (i) sobre la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y, (ii) sobre el medio de control de Reparación directa para demandar las consecuencias jurídicas del acto.

Respecto del primer cargo, indicó que de acuerdo con la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento, el término oportuno para presentar la demanda es de 4 meses, por lo que consideró que el medio de control por el cual se inclinó el Juzgado Primero Administrativo Oral estaría ya declarandolos perdedores de la litis al demandar por un medio de control en el que ya había operado el fenómeno de la caducidad.

En cuanto al segundo cargo, expuso que le C.P.A.C.A tiene dos vías diferenciadas para atacar actos administrativos, una de ellas es la nulidad y restablecimiento del derecho, que está expresamente definida en el artículo 138 Ibidem,

*"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(...)"*

Con base a lo anterior planteó que así como la norma lo indica, cuando el daño ya ha sido restablecido, no es adecuado acudir a esta vía del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

---

Folios 69-74, cuaderno de segunda instancia

Acción: Reparación Directa  
Expediente: 50001-33-33-001-2018-00367-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto

Gpcm

En ese sentido, el recurrente en el recurso de apelación citó la Jurisprudencia del Consejo de Estado contenida en el auto 11001031500020140305500 que expresa lo siguiente:

*"la acción de reparación directa es procedente porque con la revocatoria directa desaparece del tráfico jurídico el acto administrativo y, por ende, resulta inane que el afectado acuda a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad de un acto que, en virtud de la revocatoria, no existe..." (..)*

Por otro lado, está la segunda vía; la acción de Reparación Directa, está consagrada en el artículo 140 del C.P.A.C.A.

*"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...."*

Con relación a lo anterior, el apoderado judicial de la parte actora consideró que no es objeto de Nulidad y Restablecimiento sino de Reparación Directa, porque ya el perjuicio fue causado y la Reparación directa es la que ataca el daño ya causado, pero en este caso el mismo fue causado por un hecho *"la omisión de comunicar una sanción en su momento"*.

Finalmente, el *a quo* teniendo de presente que el recurso de apelación fue interpuesto y sustentado dentro del término previsto para el efecto, fue concedido en el efecto suspensivo mediante auto del 28 de enero de 2019<sup>4</sup>.

## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125<sup>5</sup>, 153<sup>6</sup>, 243 (numeral 1)<sup>7</sup> y 244 (numeral 3)<sup>8</sup> del C.P.A.C.A, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el auto del 15 de enero de 2019, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

### 2. Problema jurídico

<sup>4</sup> Folio 75, cuaderno de segunda instancia

<sup>5</sup> Artículo 125. *"Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia..."*

<sup>6</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..."*

<sup>7</sup> Artículo 243 del C.P.A.C.A: *"Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

1. El que rechaza la demanda.

(...)"

<sup>8</sup> Artículo 244 del C.P.A.C.A: *«Trámite del recurso de apelación contra autos.*

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

El problema jurídico se contrae a establecer si operó el fenómeno de la caducidad como lo determinó el Juzgado de origen en primera instancia y en consecuencia esta justificado jurídicamente el rechazo de la demanda, o si por el contrario, no hay lugar a su rechazo como lo indica el recurrente.

Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala deberá primero definir cuál era el medio de control adecuado para el reclamo de las pretensiones conforme a lo indicado en la demanda.

Para dar solución al problema planteado, la Sala se pronunciará sobre: (i) causa petendi (ii) la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y (iii) análisis del caso en concreto.

### **3. Causa petendi.**

Para la Sala, se hace necesario a fin de resolver el recurso de apelación y los problemas jurídicos derivados de la misma precisar los hechos que invoca la demandante y que originan o dan fundamento a sus pretensiones, en la medida que la discusión se centra en definir si el medio de control adecuado era el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, o si por el contrario, como lo indica la parte actora, el medio procedente era el de Reparación Directa.

Conforme a los hechos narrados en la demanda, la demandante reclama los perjuicios derivados de la expedición de la Resolución 09 del 10 de febrero de 2016 proferida por la Sala Plena del Tribunal Superior de Distrito Judicial y a través de la cual se da cumplimiento a la sanción impuesta a Martha Patricia Espinal Forero, disponiendo suspenderla por tres meses a partir del 01 de abril de 2016.

En sentir de la actora, la anterior decisión supuso ejecutar por segunda vez la sanción impuesta por el Consejo Superior de la Judicatura Sala Disciplinaria, en la medida en que siendo la sanción proferida en su calidad de abogada independiente, la misma fue ejecutada entre el 16 de diciembre de 2013 y el 15 de marzo de 2014 con la correspondiente inscripción en el registro nacional de abogados.

Lo anterior guarda coherencia con las pretensiones de la demanda, en la medida en que las pretensiones reclaman como daño el salario que la actora dejó de percibir durante los meses de abril, mayo y junio de 2016, periodo que se corresponde con la decisión contenida en la resolución 09 del 10 de febrero de 2016; así como los perjuicios morales derivados de esta decisión.

### **4. Caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

El artículo 164 del C.P.A.C.A, establece los términos de caducidad de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011, respecto del medio de Nulidad y Restablecimiento indica:

Acción: Reparación Directa  
Expediente: 50001-33-33-001-2018-00367-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto

Gpcm

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

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

*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”*

Del mismo modo, el artículo 169 del C.P.A.C.A que determina en cuales casos procederá el rechazo de la demanda, señalando:

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

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

La caducidad es un fenómeno de creación legal en virtud del cual por el sólo transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar el acto administrativo en vía jurisdiccional, pues así lo precisó la Corte Constitucional:

*“La Ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad, ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del estado determinado derecho; por ende la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien dentro de las oportunidades procesales fijadas por la Ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.”<sup>9</sup>*

Por su parte, el Consejo de Estado, sección Segunda, C.P. César Palomino Cortés, Radicado: 13001-23-33-000-2013-00224-01, en sentencia del 2 de marzo de 2017 estableció:

*“La caducidad genera la extinción del derecho de acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras a salvaguardar el interés general y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano. (...)”*

Con las anteriores consideraciones, corresponde a la Sala definir el presente asunto.

## **5. Caso concreto.**

Acción: Reparación Directa  
Expediente: 50001-33-33-001-2018-00367-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto

Gpcm

En el *sub lite*, se evidencia que el apoderado de la señora MARTHA PATRICIA ESPINEL FORERO, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Reparación Directa en la que solicitó, entre otras, los perjuicios materiales y morales que fueron causados y originados del error judicial en que incurrió la demandada de acuerdo con la Resolución No. 009 del 10 de febrero de 2016, tal y como se precisó en acapite anterior.

No obstante, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio consideró que el medio de control por el que se interpuso la demanda no es el idóneo porque es un acto administrativo y sería el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho; por lo tanto operó la caducidad del medio de control, pues el término para presentar la demanda en tiempo oportuno se vencía el 16 de junio de 2016, y está se presentó hasta el 11 de septiembre de 2018.

Para la Sala, resulta claro que conforme a la *causa petendi* de la demanda, los perjuicios que la actora reclama tienen su origen en la expedición de la resolución 009 del 10 de febrero de 2016, emanada de la Sala Plena del Tribunal Superior de Distrito Judicial, en cuanto en su entender con la expedición de este acto se hizo efectiva por segunda vez una sanción que le fue impuesta en su condición de abogada independiente y de allí que se le deba indemnizar los perjuicios que supuso su retiro como Juez a consecuencia de la decisión tomada por la Sala Plena del Tribunal.

El precitado acto, constituye uno de esos eventos en los cuales los Jueces ejercen función administrativa y por ende adquieren la naturaleza de actos administrativos, toda vez que al expedir la resolución 009 el Tribunal Superior obró como nominador de la actora y no en su calidad de Juez, pues no estaba definiendo una controversia entre dos partes con fuerza de cosa juzgada, sino tomando una decisión en el ámbito de sus competencias laborales, lo cual se corresponde con lo establecido en el artículo 131 de la Ley 270 de 1996 que establece las autoridades nominadoras en la Rama Judicial, previendo que respecto de los Jueces el nominador es el Tribunal correspondiente.

Reafirma la conclusión anterior, lo indicado en el texto de la resolución No 009 de 2016, en cuanto en sus considerandos la Sala Plena del Tribunal Superior establece que la sanción impuesta a la actora en su sentir configura una inhabilidad sobreviniente, cuya consecuencia jurídica al tenor de lo previsto en el artículo 37 de la Ley 734 de 2002 es la separación temporal del cargo

En efecto, se lee en el acto:

*“Como dicha sanción ocurren cuando la abogada fungía como juez de este distrito y por tanto ya no ejercía la profesión de litigante, surge la figura de la “inhabilidad sobreviniente”, la cual exige examinar tres situaciones: La primera relacionada con la entidad competente para hacer efectiva la sanción; la segunda referida a la omisión en que incurrió la funcionaria, ( al no informar a su nominador sobre la sanción impuesta constitutiva de inhabilidad sobreviniente) y su respectiva consecuencia jurídica y por*

último la declaración de insubsistencia que por dicha inhabilidad estipula el parágrafo del artículo 150 de la Ley 270 de 1996.”

Finalmente en su análisis el mencionado acto administrativo concluye:

*“Por tanto en términos de lo interpretado por la Corte Constitucional en la sentencia T-422 de junio de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), referida a los “criterios de diferenciación”, quien solamente ha sido suspendido de la profesión, por una falta que no se tilda de grave ni dolosa, no puede ser tratado de manera más gravosa, por el Estado. Queda así descartada la inhabilidad como presupuesto de insubsistencia en el caso de la Juez MARTHA ESPINAL, a quien solo le es aplicable lo dispuesto en la parte final del artículo 37 de la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario)”*

Así las cosas, la posibilidad de resarcir los perjuicios derivados de la decisión tomada por la Sala Plena del Tribunal Superior, supone necesariamente cuestionar la validez del acto administrativo contenido en la resolución 009 de 2016, y para ello el orden jurídico ha previsto el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

La fuente del daño determina el medio de control adecuado para su reclamación, de manera que si la causa del daño deviene de un acto administrativo los medios adecuados son los de Nulidad y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pero si el origen del daño no tiene su causa directa en un acto administrativo, sino en un hecho, operación u omisión de la administración, el medio idoneo será el de Reparación Directa.

De manera excepcional la jurisprudencia del Consejo de Estado ha admitido la posibilidad de cuestionar los daños derivados de un acto administrativo a través del medio de control de reparación directa, precisando lo siguiente:

*“La Sala también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial, lo que quiere decir que “si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”<sup>10</sup>.*

En el presente asunto, ninguna de las excepciones indicadas se materializan y por el contrario se pone en evidencia que fue la decisión tomada en la resolución 009 de 2016 la que generó los presuntos daños que son reclamados en sede judicial, razón por la

<sup>10</sup> Sección tercera subsección a consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018).



cual se imponía cuestionar su legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento.

En virtud de lo anterior, obró de manera correcta jurídicamente el Juez *a-quo* cuando, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 171 del C.P.C.A., procedió a adecuar la demanda al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y partir de allí estableció la caducidad, pues tal y como lo advirtió, la resolución 009 de 2016 fue notificada el 16 de febrero de 2016,<sup>11</sup> por lo que los cuatro meses de que disponía para presentar la demanda vencieron el 17 de junio de 2016 y la demanda tan solo se vino a presentar el 11 de septiembre de 2018, es decir, cuando ya había operado la caducidad.

En este orden de ideas se impone a la Sala confirmar la decisión proferida por el Juez de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

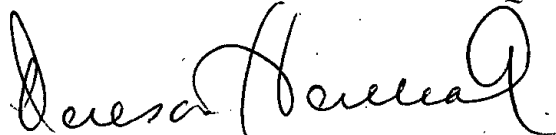
**RESUELVE:**

**PRIMERO. CONFIRMAR** el auto del 15 de enero de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad del medio de control, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

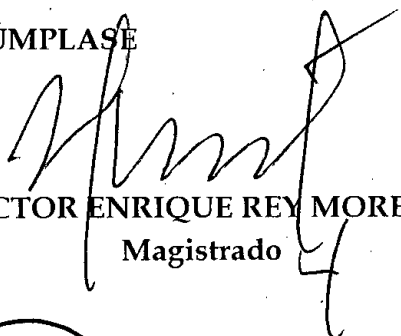
**SEGUNDO:** Por Secretaría devolver inmediatamente el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 36 de la misma fecha.

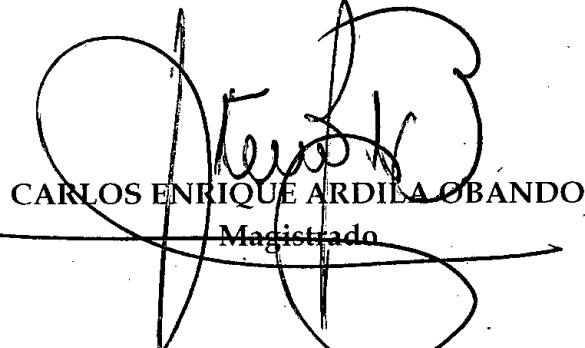
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



TERESA HERRERA ANDRADE  
Magistrada



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO  
Magistrado



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO  
Magistrado

<sup>11</sup> Folio 46 reverso del cuaderno principal.