



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecisiete (17) de julio de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 006 2019 00005 01
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: RICARDO ALEXANDER ARIAS SANDOVAL
**DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-
POLICÍA NACIONAL**

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a resolver el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO del 25 de febrero de 2019 por el cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda¹.

ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de reparación directa, el señor Ricardo Alexander Arias Sandoval demandó la declaratoria de responsabilidad administrativa de la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional por los perjuicios causados en el marco del proceso disciplinario adelantado en su contra, y que culminó con la expedición de la resolución 08423 del 30 de diciembre de 2016 que dispuso su destitución

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien, mediante auto del 25 de febrero de 2019 advirtió que las pretensiones del actor no pueden ser ventiladas a través del medio de control de reparación directa, pues aunque están encaminadas a la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada, lo cierto es que el perjuicio reclamado se genera en desarrollo del proceso disciplinario que culminó con su destitución, sin haberse demostrado su responsabilidad.

Por lo anterior, el juzgado estudió la admisión de la demanda con base en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011 (nulidad y restablecimiento de derecho) y de

¹ Fóllos 51 a 52 del cuaderno de primera instancia

acuerdo con el análisis fáctico y jurídico decidió rechazarla al concluir que fue presentada fuera del término legal.

RECURSO DE APELACIÓN

El 28 de febrero de 2019², el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda, señalando la reparación directa es el medio de control procedente para reclamar los perjuicios causados al señor Arias Sandoval, ya que no podía iniciarse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por cuanto sólo hasta el año pasado se conocieron los hechos reales que dieron lugar a la sanción disciplinaria que le fue impuesta, cuando por confesión de la misma quejosa se supo que los uniformados del CODIN la indujeron a continuar con la queja.

Del recurso interpuesto, mediante auto del 8 de abril del año 2019³, se concedió en efecto suspensivo ante esta corporación el recurso de apelación.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243 del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por el cual se rechazó la demanda presentada por el señor Ricardo Alexander Arias Sandoval.

II. Problema Jurídico:

El *problema jurídico* radica en determinar, previo estudio de la causa del daño alegado, si el *a quo* aplicó correctamente la facultad prevista en el artículo 171 del CPACA; en tal caso, establecer si el medio de control al que fue adecuada la demanda efectivamente caducó.

III. Tesis:

Considera la sala que la providencia del Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio debe ser confirmada, pues analizada la fuente del daño alegado por la parte actora, se advierte que el mismo se desprendió de la sanción

² Fol. 54-55 Ib.

³ Fol. 57 C. de primera instancia.

impuesta por la oficina de control disciplinario de la Policía Nacional, la cual era enjuiciable a través del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, dentro del término previsto en el artículo 137 del CPACA., y este se encuentra ampliamente vencido.

IV. Marco normativo y jurisprudencial

Indebida escogencia de la acción

En materia contenciosa administrativa será la fuente del daño la que determine el medio de control procedente para ventilar las pretensiones del demandante ante la Jurisdicción, así como el término en el cual se podrá ejercer. De tal manera, cuando la fuente del daño proviene de un acto administrativo particular y concreto, el medio de control a impetrar será el de nulidad y restablecimiento del derecho estatuido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la siguiente manera:

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

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

Por otra parte, si lo que se pretende alegar es la reparación de un daño causado por la Administración cuando la fuente sea "un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma"; el medio de control procedente será el de reparación directa contenido en el artículo 140 *ejusdem*.

De la anterior consideración, es posible concluir que, aunque los dos tipos de acciones precitadas tienen como punto en común que en ambas se pueden ventilar pretensiones resarcitorias, los presupuestos fácticos de una y otra como fuente de origen del daño varían, conforme se trate de un acto administrativo o de

un típico hecho de la Administración, y, a final de cuentas, es la fuente del daño la que establece el tipo de medio de control a impetrar.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

Sobre el particular es de anotar que la reparación directa es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, orientada a indemnizar integralmente el perjuicio ocasionado a las personas en razón de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble con la ejecución de un trabajo público o por cualquier otra causa imputable al Estado.

De igual manera, la nulidad y restablecimiento del derecho es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, sólo que a través de ésta la persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, como efecto de la vigencia de un acto administrativo viciado de nulidad, puede solicitar que se declare la nulidad del mismo, y como consecuencia se le restablezca su derecho o se repare el daño.

Es decir que estas dos acciones comparten la pretensión indemnizatoria, pues con ellas se busca el resarcimiento de los perjuicios inferidos por el Estado, pero lo que las diferencias principalmente es la causa del daño, como quiera que la reparación directa procede cuando el origen del mismo es un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble con la ejecución de un trabajo público mientras que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho deviene cuando el daño es causado por un acto administrativo viciado de nulidad⁴

En suma, la causa *petendi* expuesta por el accionante es la que determina si el medio de control incoado es el mecanismo procesal válido para hacer valer pretensiones ante la justicia contenciosa administrativa; en el evento de no haberse ejercido la vía procesal idónea, la demanda ha de ser adecuada o reformulada, para poder darle curso, siempre y cuando no haya operado el fenómeno de la caducidad, evento en el cual se dispone su rechazo en la etapa inicial.

La causa para pedir y el *petitum* mismo no son categorías procesales que las partes puedan calificar el arbitrio; su naturaleza tampoco dependerá de reales o supuestos errores de digitación de quien elabora la demanda, pues su autor es el mandatario judicial que la suscriba y quien debe responder por la adecuada aplicación de la técnica jurídica. Son los fines del medio de control, los alcances que se atribuyan a las pretensiones y los fundamentos facticos escudriñados oficiosamente por los jueces si carecen de claridad, los que determinan la calificación instrumental de aquel, los presupuestos de procedibilidad, los requisitos de admisión la oportunidad para acudir al estrado.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011). Radicación No. 68001-23-31-000-2010-00231-01(39794).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero, para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo, para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado.

Igualmente, en los numerales 2 del artículo 164 del CPACA consagró las reglas de caducidad que orientan el ejercicio de estos medios de control de 4 meses para la nulidad y restablecimiento y 2 años para reparación directa⁵.

Así, el artículo 164 del CPACA precisó el momento a partir del cual se debe contar la caducidad de ambos medios de control, para el caso de nulidad y restablecimiento del derecho, este cómputo iniciará a partir del día siguiente al de la comunicación, publicación o notificación del acto y para la reparación directa, al día siguiente de ocurrencia del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación.

De lo anterior, se tiene que el origen del daño reclamado es un criterio medular para establecer el medio de control adecuado para tramitar las pretensiones de la demanda y determinar la oportunidad para ejercer los medios de control. Esto supone que el juez deberá consultar este criterio para establecer el procedimiento y la oportunidad para ejercer un medio de control determinado.

V. Caso concreto:

En el presente asunto se pretende la declaratoria de responsabilidad de la entidad accionada y como consecuencia de ello el reconocimiento de perjuicios ocasionados al demandante en el marco del proceso disciplinario adelantado en su contra, el cual culminó con su desvinculación definitiva de la Policía Nacional.

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en proveído del 25 de febrero del año en curso rechazó de plano la demanda, pues consideró que el daño reclamado tenía su fundamento en un acto administrativo de carácter particular y concreto y que por lo tanto debía ser demandado a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual se

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero Ponente Alberto Montaña Plata Bogotá diez (10) de abril de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093)

encontraba afectado del fenómeno procesal de la caducidad. Dicha decisión fue apelada por la parte demandante.

Ahora bien, resulta pertinente precisar que, a la luz de las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya no es necesario enunciar el medio de control (acción) contencioso administrativa que se va a ejercer ante la jurisdicción, pues lo que la determina es el contenido de la pretensión formulada y no la enunciación que de aquella haga el demandante, entre otras razones porque dicha codificación evita que los funcionarios judiciales se inhiban de fallar de mérito las controversias sometidas a su conocimiento, cuando el demandante dé una denominación equivocada a la acción promovida.

Por consiguiente, no constituye un requisito formal determinar la acción o medio de control en la solicitud de conciliación extrajudicial ni en el escrito de demanda y menos si se tiene en cuenta que, según las pretensiones que se formulen, el juez deberá imprimirle el trámite que corresponda y verificar la oportunidad de la acción con base en los mismos pedimentos.

Al respecto, el Consejo de Estado, ha reiterado que la causa de los perjuicios determina cuál es la acción procedente:

"La Sala ha indicado, con relación a la debida escogencia de la acción, que para determinar cuál de ellas es la procedente, en cada caso particular debe tenerse en cuenta la causa de los perjuicios reclamados, es decir, si ella proviene de la expedición de un acto administrativo que se presume legal, la acción correspondiente será la de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 85 del C.C.A., por cuanto es la demostración de la ilegalidad del acto y su consecuente declaración de nulidad lo que torna en antijurídico el daño causado con el mismo, en tanto que, si los perjuicios se derivan de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, la acción pertinente para reclamar indemnización, (sic) es la de reparación directa consagrada en el artículo 86 de esa misma codificación.

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

Así las cosas, si la causa de los perjuicios es una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, un acto administrativo, la acción o medio de control procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Si, por el contrario, la causa del daño es un hecho de la administración, una omisión, una operación administrativa,

⁶ 3 Sobre el particular pueden consultarse, entre otros, los autos del 30 de septiembre de 2004 (expediente 26.101), del 5 de noviembre de 2003 (expediente 24.848) y del 19 de febrero de 2004 (expediente 25.351).

la ocupación de un inmueble o cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma, la acción o medio de control procedente es la de reparación directa y los presupuestos para su ejercicio serán los que establezca el ordenamiento jurídico para tal efecto.

En ese orden de ideas, contrario a lo señalado por el apelante, la causa del daño alegado tiene su fundamento en la expedición de un acto administrativo, por lo tanto, la controversia efectivamente debió ventilarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como asertivamente concluyó el *a quo*, quien procedió a realizar el estudio del medio de control por el cual había de tramitarse el asunto, en los términos del artículo 171 del CPACA.

En efecto, para la sala resulta acertada la readequación del medio de control que realizó el *a quo*, pues revisada la demanda se advierte que el daño alegado por el demandante deviene de supuestas irregularidades dentro del proceso disciplinario adelantado en su contra. Luego, si hubo vicios de forma en la expedición del acto administrativo o falsa motivación, ello debe ser estudiado bajo la vía procesal adecuada, pues así, ante una eventual declaratoria de nulidad sobrevendría el resarcimiento del perjuicio, ya que el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho también permite al actor reclamar la reparación del daño.

Claramente, se extrae de los hechos narrados en la demanda, que el daño alegado tiene su génesis en el fallo disciplinario del 28 de noviembre de 2016 y la Resolución 08423 del 30 de diciembre del mismo año, por las cuales se dispuso la destitución e inhabilidad general de 10 años del señor Ricardo Alexander Arias Sandoval. En ese orden de ideas, será a partir del 18 de enero de 2017, fecha en que le fue notificado el citado acto administrativo, que deberán computarse el término de caducidad del presente medio de control.

Por lo tanto, como el acto administrativo causante del daño fue notificado al demandante en la fecha anteriormente señalada, se tiene que el término con que contaba para presentar la demanda venció el 19 de mayo de 2017, y comoquiera que lo hizo hasta el 15 de enero del año en curso, se concluye sin mayor esfuerzo que el fenómeno de la caducidad operó en el presente medio de control.

En consecuencia, se confirmará el auto del 25 de febrero de 2019, por el cual el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda promovida por el señor Ricardo Alexander Arias Sandoval contra la

Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, por cuanto frente al medio de control que debió ser debidamente incoado, operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

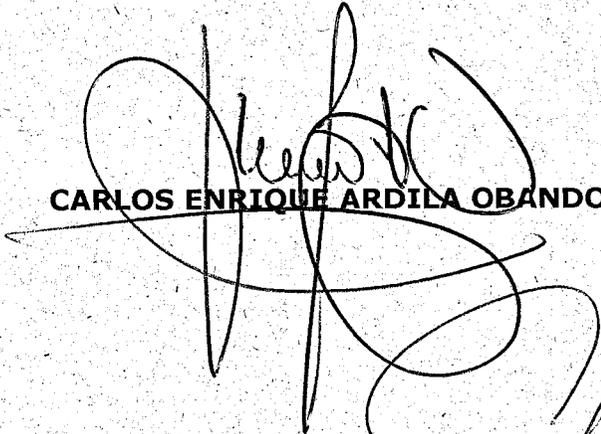
En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: **CONFIRMAR** el auto del 25 de febrero de 2019 por el cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio rechazó la demanda, conforme a los argumentos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el diecisiete (17) de julio de 2019, según Acta No. 042



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ