



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016)

DEMANDANTE: DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO
DEMANDADO: NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL
RADICACIÓN: 150013333014-2013-00174-00
ACCIÓN: REPARACIÓN DIRECTA

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

I. LA DEMANDA

1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA (F. 6-7)

1. Que se declare que la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL**, es administrativa, extracontractual y patrimonialmente responsable de los perjuicios materiales y morales causados a la demandante, con ocasión de las irregularidades y el error judicial presentados dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2002-0896, del Juzgado Segundo Administrativo de Tunja, de la señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, en contra del MUNICIPIO DE COMBITA.
2. Que se condene a la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL**, al pago de los perjuicios materiales y morales causados a la demandante.
 - **PERJUICIOS MATERIALES:** Lo que resulte probado en el proceso, teniendo en cuenta el dictamen de perito experto.
 - **PERJUICIOS MORALES:** La suma equivalente a 100 SMLMV para la demandante, por el dolor moral sufrido con las irregularidades y el error judicial presentado dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2002 - 00896.
3. Que las sumas reconocidas a la demandante, sean actualizadas teniendo en cuenta la variación del IPC, entre la fecha en que se hicieron exigibles y la fecha del pago.
4. Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos y condiciones de la ley 1437 de 2011.
5. Que se condene en costas a la parte demandada.



2. HECHOS DE LA DEMANDA (fls. 2-6)

De los hechos 7 a 13, 16 a 21, 24 a 26, 32 y 33, solicita en el escrito de subsanación se tengan por no consignados (f. 56 y 57) de los demás se resumen sucintamente en:

- La señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, laboraba con el Municipio de Combita, en el cargo de Secretaría de la Inspección de Policía Centro, código 5165, grado 10; cumpliendo sus labores, con eficiencia y eficacia y no había sido objeto de llamados de atención o de procesos disciplinarios. Al momento de su retiro, percibía un salario mensual de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS. (\$451.854).
- El día 24 de diciembre de 2001, el Alcalde Municipal de Combita, mediante oficio le comunica a la demandante que a través del Acuerdo No. 042 del 10 de diciembre de 2001, el Concejo Municipal de Combita, aprobó la nueva estructura y planta de personal del Municipio, dentro del cual fue suprimido el cargo que venía desempeñando en el Municipio.
- El Concejo Municipal de Combita, expide el Acuerdo No. 042 del 10 de diciembre de 2001, *“por el cual se reorganiza la administración del Municipio de Cóbmita se crea la planta de personal y se dictan otras disposiciones”* y toma como fundamento para expedirlo las facultades conferidas por el numeral 6 del Art. 313 de la Constitución Política.

Advierte que en el mencionado acuerdo se suprimieron entre otras el cargo de la actora y se adoptó la planta de personal, hecho ilegal pues el Concejo no tiene facultad ni competencia para suprimir cargos, en los términos del Art. 315 numeral 7 de la Carta Magna, siendo esta facultad del Alcalde Municipal

- Con fecha 21 de diciembre de 2001, el Alcalde Municipal de Combita, expide el Decreto 034, por medio del cual adopta el *“Acuerdo No. 042 del 10 de diciembre de 2001, el cual establece la planta de personal para la administración”*, cumpliendo lo estipulado en el acuerdo donde se le conmino para cumplir lo en el establecido; por lo que incurre en ilegalidad.
- Considera que si el fin de la supresión era racionalizar el gasto, este no se cumplió, pues lo que hizo el Municipio fue crear más cargos, y realizar varios nombramientos en provisionalidad; los cuales han debido ser suprimidos para evitar el pago de indemnizaciones y no terminar cargos que se requerían como el ocupado por la demandante, pues en la actualidad un solo Inspector de Policía está atendiendo las inspecciones del Centro, Santa Bárbara y el Barne, lo que genera un desmejoramiento del servicio público.



- Indica que se instauró la acción contenciosa administrativa, para lograr la nulidad del Acuerdo No. 042 del 10 de diciembre de 2001, y del Decreto 034 del 21 de diciembre de 2001, solicitándose igualmente el restablecimiento del derecho correspondiente; la cual se radicó y tramitó en primera instancia ante el *Juzgado Segundo Administrativo de Tunja*, bajo el número 2002-0896, demandante DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, demandado MUNICIPIO DE COMBITA. Autoridad judicial que dictó sentencia de primera instancia, negando las pretensiones de la demanda, tomando como fundamento para dictar la sentencia la competencia del Concejo Municipal, lo cual resulta absurdo, pues el competente es el Alcalde Municipal para la supresión de cargos.
- La decisión fue recurrida ante el *Tribunal Administrativo de Boyacá*, quien modificó el fallo negando las pretensiones de la demanda, tomando argumentos idénticos que el *a quo*, es decir, reconociéndole competencia a los Concejos Municipales para suprimir cargos, lo que contradice las competencias dadas por la Constitución y la Ley 136 de 1994 a los Concejos y a los Alcaldes, recayendo en este último la competencia de suprimir cargos.
- Considera entonces que se presenta responsabilidad del Estado, por la Administración de Justicia, identificada con el error judicial.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

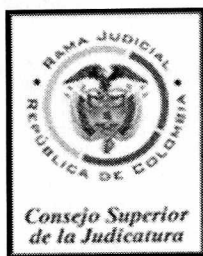
Como fundamento a su demanda el Art. 90 de la Constitución Política, los Artículos 140 y 189 de la ley 1437 de 2011; ley 1285 de 2008 y demás normas concordantes y pertinentes.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL (F. 74 a 79)

A través de su apoderado judicial, la entidad demandada, contestó demanda en término y manifestó que se opone a todas y cada una de la demanda, por cuanto no se configura responsabilidad en los hechos de la demanda. Frente a los hechos se atiende a los que resulten probados, pues considera que son apreciaciones subjetivas del demandante en causa propia.

Arguye como razones de la defensa que el artículo 90 de la Carta Política estableció la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción y omisión de las autoridades públicas y la Ley 270 de 1996, reguló la responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales, por las acciones y omisiones que causen, entre ellas por el error jurisdiccional, entendido este como el cometido por una autoridad investida de



facultad jurisdiccional, en el curso de un proceso materializado a través de una providencia contraria a la ley, estableciéndose como presupuestos que el afectado haya interpuesto los recursos y que la providencia contentiva del error se encuentre en firme.

Indica que en el *sub examine*, la señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, interpuso recurso de apelación en contra del fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, por lo que se cumple con el primero de los supuestos. Sin embargo, considera que la decisión tomada tanto por el Juez de primera instancia como por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2002-0896, se basó en las pruebas arrojadas en el proceso, analizando y aplicando la normatividad vigente para el momento de ocurrencia de los hechos, tales como la Constitución Nacional, leyes 443 de 1998 y 617 de 2000. Así mismo, se profirió teniendo en cuenta la interpretación de la ley, según las ritualidades y procedimientos establecidos por las normas legales como garantía del debido proceso, de tal manera que, la manifestación del criterio jurídico con que actuó tanto el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, como el Tribunal Administrativo de Boyacá, es simplemente la expresión del principio constitucional de la autonomía judicial, es decir, se encuentra completamente ajustada a derecho.

Expone que en el presente caso no se encuentra acreditado dentro de las pruebas que se allegan con la demanda, daño personal y antijurídico alguno provocado a la demandante, pues la sentencia presenta un análisis claro, concreto y fundamentado jurídicamente, lo que llevo como consecuencia a negar las pretensiones de la demanda de segunda instancia.

Manifiesta que las actuaciones surtidas por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja y por el Tribunal Administrativo de Boyacá, fueron regladas y siempre mantuvieron y se realizaron conforme al procedimiento establecido en la normatividad vigente para los procesos de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, y bajo la fundamentación jurídica aplicable a la materia, además, siempre se le garantizó a la hoy demandante el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, por lo que los órganos judiciales pudieron llegar a una decisión jurídicamente fundamentada después de una análisis serio del caso.

Supuestos bajo los cuales considera que no existe un Nexo Causal entre las actuaciones de la administración y el presunto daño antijurídico sufrido por los demandantes, pues no se cumplen con los requisitos para declarar la responsabilidad del Estado, por error judicial.

Fórmula como **excepción** a favor de la entidad demandada, **Falta de causa para demandar**. Por cuanto es necesario que concurren como elementos para endilgar responsabilidad al Estado, un hecho dañoso imputable a la administración. La cual no ocurre, pues no existe



un perjuicio antijurídico y por lo mismo la entidad no está llamada a responder. Adicional el actuar de los funcionarios en todo momento se ciñó al ordenamiento legal, por lo que su actuar no puede ser causal para demandar.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

1. AUDIENCIA INICIAL

Admitida la demanda el día 05 de diciembre de 2013, notificadas las partes¹, fue presentada contestación por la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, dentro del término legal, con posterioridad se procedió a realizar audiencia inicial el 15 de agosto de 2014, previa convocatoria mediante auto de fecha 19 de junio de 2014 (fl. 88), desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas (fls. 90 y ss).

2. AUDIENCIA DE PRUEBAS

Se realizó la audiencia de pruebas el día 11 de noviembre de 2015², en la cual se incorporan la totalidad de la prueba documental y el dictamen pericial decretado y se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito (fl. 516 y ss).

IV. ALEGATOS

1. PARTE DEMANDANTE: Guardó Silencio.
2. PARTE DEMANDADA NACIÓN - RAMA JUDICIAL: Guardó Silencio.
3. MINISTERIO PUBLICO: Guardó Silencio.

V. ANÁLISIS PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

¹Ver folios 66 y ss.

² folios 516 y ss.



• **Documentales:**

1. Copia simple de la sentencia de Primera Instancia, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja, dentro del expediente 2002-0896, en el que actuó como demandante la señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, y como demandado el MUNICIPIO DE COMBITA, donde se negaron las pretensiones de la demanda (fl. 11 a 27)
2. Copia simple de la sentencia de segunda Instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el día 27 de marzo de 2012, dentro del expediente No. 150013133002200200896-01 (f. 28 a 49)
3. Certificación expedida por la Tesorera del Municipio de Combita, en la cual señala la fecha hasta la que laboró la señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, y el salario devengado, así mismo certifica la asignación mensual que devenga la secretaria de la inspección de policía para los años 2002 a 2014. (f. 110)
4. Copia autentica, integra y legible del proceso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, en donde actuó como demandante la señora DOMINGA DE JESÚS AVILA PRIETO y como demandada el MUNICIPIO DE COMBITA (f. 153 a 459)
5. Dictamen pericial rendido por el señora HÉCTOR HUGO GONZÁLEZ TORRES, en el cual calcula a título de indemnización los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por la demandante desde la fecha de retiro hasta la fecha de elaboración del dictamen. (f. 500 a 505)

VI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. PROBLEMA JURÍDICO

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver en los siguientes términos: ¿si la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, es presuntamente responsable administrativa, extracontractual y patrimonialmente, de los perjuicios materiales y morales causado presuntamente a la señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, con ocasión de las irregularidades y el error judicial presentados dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento de Derecho No. 2002-0896, en sentencia de primera instancia del Juzgado Segundo Administrativo de Tunja, y en segunda instancia el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, providencias en las cuales se negaron las pretensiones de la demanda.



2. TESIS

De acuerdo con lo expuesto, analizada la demanda y su contestación, y escuchado al Ministerio Público, el despacho advierte que los argumentos relevantes de las partes, se concretarán en las siguientes:

- **Tesis de la parte Demandante:** Manifiesta el apoderado de la parte demandante que de manera equivocada la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en primera y segunda instancia reconocen la competencia de los Concejos Municipales para suprimir cargos, competencia que recae según la Carta Política en el Alcalde Municipal; por tal razón el acto administrativo que suprimió el cargo de la demandante es ilegal, luego la administración de justicia incurrió en un error judicial que le causo un daño a la demandante la cual no está obligada a soportar y por tanto debe ser indemnizada.

Tesis de la parte Demandada: Considera el apoderado de la entidad accionada que tanto el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja como el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2002-0896, actuaron cumpliendo los ritos y procedimientos previstos para este tipo de acciones y sus decisiones se basaron en las pruebas arrimadas en el proceso con plena garantía y observancia del debido proceso, analizando y aplicando la normatividad vigente para el momento de ocurrencia de los hechos, tales como la Constitución Nacional, leyes 443 de 1998 y 617 de 2000.

-**Tesis del Ministerio Público:** Guardó silencio.

3. CONSIDERACIONES

Para resolver el problema jurídico planteado al momento de la fijación del litigio, el Despacho abordará su estudio, al tenor del siguiente orden expositivo:

- 3.1. De la Cláusula General de Responsabilidad del Estado
- 3.2. De la responsabilidad del Estado por la actuación de las autoridades judiciales
- 3.3. Del caso en concreto

3.1. CLÁUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Con anterioridad a entrar a regir la Constitución de 1991, se habían establecido diversos regímenes de responsabilidad extracontractual del Estado, así como: la falla en el servicio, el régimen de riesgo, el daño especial entre otros.



Posteriormente con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se consagró en el Art.90 de la misma, lo que se ha dado en denominar la Cláusula General de Responsabilidad, que determina:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

En Sentencia C-333/96 la Corte Constitucional señaló el sentido y el alcance de esta norma, en los términos que siguen:

“El actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública.

(...).

“La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública”.

Por su parte el Honorable Consejo de Estado ha sostenido sobre el artículo 90 *“...es el tronco en que se encuentra fundamento la totalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, trátase de la responsabilidad contractual o de la extracontractual”.*

Lo anterior obviamente no significa que los títulos y regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado sean idénticos en todos los campos y en todas las situaciones, puesto que en la actual práctica jurisprudencial siguen existiendo regímenes diferenciados. Así en determinados casos se exige la prueba de la culpa de la autoridad, en otros ésta se presume,



mientras que en algunos eventos de ruptura de la igualdad ante las cargas públicas la responsabilidad es objetiva”³.

3.2. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES

La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, consolidó las hipótesis en las cuales se puede enmarcar la responsabilidad patrimonial del Estado por las actuaciones del Aparato Judicial, las cuales quedaron, junto con la noción de falla del servicio judicial, definidas en los artículos 65 a 69 de la norma en comento, las cuales señalan:

“CAPÍTULO VI.
DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE SUS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS
JUDICIALES

ARTÍCULO 65. De la responsabilidad del Estado. *El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.*

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.

ARTÍCULO 66. Error jurisdiccional. *Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley.*

(...)

ARTÍCULO 68. Privación injusta de la libertad. *Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado reparación de perjuicios.*

ARTÍCULO 69. Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. *Fuera de los casos previstos en los artículos 66 y 68 de esta ley, quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación.”*

Así las cosas, el legislador estableció tres (3) hipótesis en alguna de las cuales se deben enmarcar los hechos objeto de la demanda con el fin de estudiar la eventual responsabilidad del Estado por la actividad del Aparato Judicial: **i)** el error jurisdiccional; **ii)** la privación injusta de la libertad; y, **iii)** el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia.

No cabe duda que el título de imputación por privación injusta de la libertad queda descartado en el presente asunto, sin embargo debe precisarse cuál de los dos (2) restantes debe aplicarse al asunto *sub examine*. La jurisprudencia del Consejo de Estado, diferenció las nociones de **error judicial** y **defectuoso funcionamiento** de la Administración de justicia, en sentencia de 10 de mayo de 2001, pronunciamiento que sirvió de referente para la misma Corporación en sentencia de 24 de mayo de 2012, de la siguiente manera⁴:

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA, Sentencia 13 de Julio de 1993, Exp. 8163. C.P. Juan de Dios Montes Hernández

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera-Subsección B. Consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Sentencia de 24 de mayo de 2012. Rad.: 25000-23-26-000-1996-02527-01(20886). Actor: Patricio Wilson



“...Y distingue así la jurisprudencia entre el error judicial y otras hipótesis de funcionamiento anormal de la administración de justicia –se destaca-⁵:

*A propósito de la distinción entre el error judicial y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia ha dicho la doctrina española⁶ que **el error judicial se predica de las actuaciones en las cuales se interpreta y aplica el derecho, en tanto que la responsabilidad por funcionamiento anormal de la administración de justicia se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para el realizar el juzgamiento o la ejecución de las decisiones judiciales...**” (Negrilla fuera de texto).*

El criterio previamente citado persiste en la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado que al respecto en sentencia de 9 de abril de 2014, señaló frente al tema:

*“..Ahora bien, en la Constitución de 1991, al consagrarse la responsabilidad del Estado por ‘los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas’, se previó una fórmula general de responsabilidad, con fundamento en la cual no quedaba duda de que había lugar a exigir la responsabilidad extracontractual del Estado por acción u omisión de la Administración de Justicia⁷. Aún después de la entrada en vigencia del artículo 90 constitucional, **se mantuvo la diferencia entre la actividad propiamente judicial, reservada a las providencias judiciales, por medio de las cuales se declarara o hiciera efectivo el derecho subjetivo, y la responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia que se siguió predicando de las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución de las***

González Middleton. Demandado: Nación-Ministerio de la Justicia y del Derecho y Fiscalía General de la Nación. Referencia: Reparación directa.

⁵ Sección Tercera, Sentencia del 10 de mayo de 2001, consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque; radicación número 25000-23-26-000-1992-8344-01(12719).

⁶ Cita del texto transcrito: “[c]abe anotar que la jurisprudencia y doctrina española son de recibo en la resolución de los casos de responsabilidad contra el Estado colombiano porque la ley 270 de 1996 tuvo como fuente la ley orgánica del poder judicial de España”.

⁷ En sentencia de 13 de diciembre de 2001, exp. 12.915, dijo la Sala: “La Carta Política de 1991 indicó que el Estado responderá patrimonialmente de los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas (art. 90). Esa norma, de contenido abierto, no restringió la responsabilidad Estatal a una función del Estado; es extensiva a todo escenario de la función pública, independientemente del contenido y la forma que adopte, por lo tanto comprende, entre otros, los daños antijurídicos que se causen en desarrollo de la función judicial...De ese texto constitucional se infiere que siempre que se ocasione daño antijurídico por una actuación de autoridad pública, por acción o por omisión, en principio puede haber responsabilidad, porque la Carta Política no hizo distinciones. Por tanto la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que causa, puede surgir también cuando tales daños son producidos en desarrollo de la función judicial, o por el acto judicial mismo o por los hechos, omisiones o excesos en el desarrollo judicial”. En sentencia de 5 de agosto de 2004, Exp. 14.358, reiteró: “Pero, como es bien sabido, el fundamento y alcance de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado en general, sufrió una sustancial modificación con la expedición de la Constitución de 1991, ya que a partir de ésta, hoy en día la fuente primaria y directa de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado, tanto contractual como extracontractual, está contenida en el inciso 1º del artículo 90 de la Carta, conforme con el cual: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas”. De tal manera que, en el caso concreto de la responsabilidad de naturaleza extracontractual, el Estado tiene la obligación de indemnizar todo daño antijurídico que produzca con su actuación, lícita o ilícitamente, voluntaria o involuntariamente, ya sea por hechos, actos, omisiones u operaciones administrativas de cualquiera de sus autoridades, o de particulares especialmente autorizados para ejercer función pública, pero que la víctima del mismo no está en el deber jurídico de soportar, cuya deducción puede ser establecida a través de distintos títulos de imputación, tales como la falla del servicio, el daño especial, el riesgo, la ocupación temporal o permanente de inmuebles, el error judicial, el indebido funcionamiento de la administración de justicia, la privación injusta de la libertad, entre otros”.



*providencias judiciales, sin que hicieran parte de él las de interpretar y aplicar el derecho*⁸. Así, bajo ese entendimiento, se declaró la responsabilidad del Estado por el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, en eventos como las dilaciones injustificadas, o por la pérdida o deterioro de bienes decomisados, que no fueron entregados por el depositario, o que no eran de propiedad del demandado.

Por su parte el artículo 65 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, reguló la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios y empleados judiciales en estos términos: “El Estado deberá responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales. En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad”.

En la Ley 270 de 1996 se estableció esta modalidad de responsabilidad del Estado como residual, con fundamento en la cual deben ser decididos los supuestos de daño antijurídico sufridos como consecuencia de la función jurisdiccional y que no constituyan error jurisdiccional o privación injusta de la libertad, por no provenir de una decisión judicial.

En relación con el indebido funcionamiento de la Administración de Justicia, habría que decir que éste, a diferencia del error judicial, se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución de las providencias judiciales. Dentro de este concepto están comprendidas todas las acciones u omisiones constitutivas de falla, que se presenten con ocasión del ejercicio de la función de impartir justicia. Puede provenir no sólo de los funcionarios, sino también de los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, de los empleados judiciales, de los agentes y de los auxiliares judiciales” (Art. 69 ley 270 de 1996)...”⁹ (Negritas del texto original)

Sin embargo las especificidades con que actualmente se abordan tales títulos jurídicos deben ser estudiadas con el caso en concreto atendiendo a las imputaciones fácticas y jurídicas de la demanda.

Comoquiera que la imputación fáctica en el *sub-examine* hace referencia a que el daño se causó como consecuencia de varias decisiones judiciales considera el Despacho que el título de imputación, es el de **error jurisdiccional**, que según las voces del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la Administración de Justicia, es “*aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley*”.

El artículo 67 *ibidem*, contempla los requisitos para la procedencia de la reparación derivada del error jurisdiccional y señala que es preciso que: **(i) el afectado hubiere interpuesto los recursos de ley**, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta

⁸ En relación con el tema en sentencia del 22 de noviembre de 2001 expediente No. 13.164, se dijo: “Dentro de ese concepto están comprendidas todas las acciones u omisiones que se presenten con ocasión del ejercicio de la función de impartir justicia en que incurran no sólo los funcionarios sino también los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, los empleados judiciales, los agentes y los auxiliares judiciales...”

⁹ **CONSEJO DE ESTADO**. Sección Tercera. Subsección A. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón. Sentencia de 9 de abril de 2014. Rad.: 25000-23-26-000-2001-02408-01(28438). Actor: Orlando Vivanquez Betancourt. Demandado: Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho - Fiscalía General de la Nación. Referencia: Acción de reparación directa (Apelación Sentencia).



se produzca en virtud de una providencia judicial y **(ii) que la providencia contentiva de error esté en firme.**

Frente a la aplicación del régimen de responsabilidad y el alcance de las exigencias contempladas en las normas previamente referidas, la jurisprudencia ha señalado que el error judicial se configura siempre que se reúnan los siguientes presupuestos:

- i) Que el error estuviera contenido en una providencia judicial en firme;
- ii) que se incurriera en error fáctico o normativo
- iii) que se causara un daño cierto y antijurídico
- iv) que el error incidiera en la decisión judicial en firme.

En relación con cada uno de estos requisitos, en sentencia de 11 de mayo de 2011,¹⁰ se manifestó el Consejo de Estado en los siguientes términos:

“...Consideraba la Sala, en jurisprudencia que se reitera:

“a) En primer lugar, del concepto mismo, es lógico inferir que el error jurisdiccional debe estar contenido en una providencia judicial que se encuentre en firme. Efectivamente, aun cuando una decisión judicial resulte equivocada, si ésta aún puede ser revocada o modificada, el daño no resultaría cierto, pues el error no produciría efectos jurídicos y, además, podría superarse con la intervención del superior funcional (...).

“b) Tal y como se deduce de pronunciamientos anteriores de esta Sección¹¹, el error jurisdiccional puede ser de orden fáctico o normativo. El primero, supone diferencias entre la realidad procesal y la decisión judicial, porque i) no consideró un hecho debidamente probado o ii) se consideró como fundamental un hecho que no lo era, o se presentan distancias entre la realidad material y la procesal, i) porque no se decretaron pruebas conducentes para determinar el hecho relevante para el derecho o ii) porque la decisión judicial se fundamentó en un hecho que posteriormente se demostró que era falso). El error normativo o de derecho, supone equivocaciones i) en la aplicación del derecho, pues se aplicó al caso concreto una norma que no era relevante o se dejó de aplicar una directa o indirectamente aplicable al mismo y, ii) cuando se aplicaron normas inexistentes o derogadas u otros similares.

“c) El error jurisdiccional debe producir un daño personal y cierto que tenga la naturaleza de antijurídico, esto es, que el titular no tenga la obligación jurídica de soportar. Con ello, entonces, se excluyen las decisiones que se mueven en la esfera de lo cuestionable o las sentencias que contienen interpretaciones válidas de los hechos o derechos.

¹⁰ **SECCIÓN TERCERA.** Subsección B. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia de 11 de mayo de 2011. Rad.: 08001-23-31-000-1999-02324-01(22322). Actor: Jaime González Arjona. Demandado: Nación – Consejo Superior de la Judicatura. Referencia: Acción de Reparación Directa (Apelación).

¹¹ Sentencias citadas del 4 de abril de 2002 y 30 de mayo de 2002.



“d) La equivocación del juez o magistrado debe incidir en la decisión judicial en firme, pues como bien lo sostiene la doctrina española: “el error comentado (judicial) incide exclusivamente en la potestad jurisdiccional que se materializa en la sentencia o resolución –auténtica declaración de voluntad del órgano que ostenta aquella-, siempre ha de consistir en aplicar la norma que a cada supuesto corresponde, el error ha de radicar en un equivocado enjuiciamiento o no aplicación a aquél de la solución únicamente querida por el legislador”¹²¹³.

Consideró la Sala además, que el error que podía dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado no se reduce a la “vía de hecho”, ni se identifica con las llamadas por la Corte Constitucional “causales de procedibilidad”: esto es, un defecto sustantivo, orgánico o procedimental, un defecto fáctico, un error inducido, una decisión sin motivación, un desconocimiento del precedente o una violación directa de la Constitución, porque el error judicial que da lugar a la reparación es toda disconformidad de la decisión del juez con el marco normativo que regula el tema de la decisión, incluida la valoración probatoria que corresponda realizar. Además, que el error judicial debe estar contenido en una providencia judicial que de manera normal o anormal ponga fin al proceso, pero dicha providencia no debe ser analizada en forma aislada, sino en relación con los demás actos procesales¹⁴.

Finalmente, recordó el Consejo de Estado que al declararse la exequibilidad del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, la Corte Constitucional precisó que: “...*(i) dicho error se materializa únicamente a través de una providencia judicial; (ii) debe enmarcarse dentro de los mismos presupuestos que la jurisprudencia ha definido como una “vía de hecho”, y (iii) no es posible reclamar por la actuación de las altas corporaciones de la Rama Judicial, porque ello comprometería en forma grave la seguridad jurídica...*”.

Así entonces, vale la pena traer a colación apartes de la Sentencia C-037 de 1996, en la cual la Corte clarificó que, además de las circunstancias previamente referidas, la responsabilidad del Estado por error judicial debe abordarse de acuerdo con las especificidades de cada caso, habida cuenta que el Juez es autónomo y libre en la interpretación de los hechos y en la aplicación de las normas. Se dijo entonces:

“...debe decirse que el error jurisdiccional no puede ser analizado únicamente desde una perspectiva orgánica como parece pretenderlo la norma bajo examen. Por el contrario, la posible comisión de una falla por parte del administrador de justicia que conlleve la

¹² Reyes Monterreal, José María. La Responsabilidad del Estado por Error y Anormal Funcionamiento de la Administración de Justicia. Editorial Colex. Madrid. 1995. Página 24.”

¹³ Sentencia de 27 de abril de 2006, exp. 14.837.

¹⁴ Sentencia de 5 de diciembre de 2007, exp. 15.128: “La Sala precisa que el error judicial siempre está contenido en una providencia judicial, por medio de la cual se pone fin, en forma normal o anormal al proceso, por esta razón el error sólo se configura cuando se han agotado los recursos previstos en la ley para impugnar la providencia judicial. Su configuración se logra mediante el análisis comparativo entre las fuentes del derecho que rigen la función de administrar justicia y la providencia judicial respecto de la cual se predica el error judicial, a cuyo efecto deberá considerarse también el conjunto de actos procesales que integran el correspondiente proceso. En efecto, no es dable tomar como hecho independiente o autónomo únicamente la providencia judicial, pues esta debe analizarse mediante el estudio de los otros actos procesales, demanda, contestación, pruebas, etc. Pues sólo de esta manera es dable deducir la inconformidad de la providencia con el deber ser definido por el ordenamiento jurídico, en su aspecto sustancial y procedimental”.



responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser estudiada desde una perspectiva funcional, esto es, bajo el entendido de que al juez, por mandato de la Carta Política, se le otorga una autonomía y una libertad para interpretar los hechos que se someten a su conocimiento y, asimismo, aplicar las normas constitucionales o legales que juzgue apropiadas para la resolución del respectivo conflicto jurídico (Art. 228 C.P.). Dentro de este orden de ideas, se insiste, es necesario entonces que la aplicabilidad del error jurisdiccional parta de ese respeto hacia la autonomía funcional del juez. Por ello, la situación descrita no puede corresponder a una simple equivocación o desacierto derivado de la libre interpretación jurídica de la que es titular todo administrador de justicia. Por el contrario, la comisión del error jurisdiccional debe enmarcarse dentro de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, que demuestre, sin ningún asomo de duda, que se ha desconocido el principio de que al juez le corresponde pronunciarse judicialmente de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y las pruebas aportadas -según los criterios que establezca la ley-, y no de conformidad con su propio arbitrio. En otras palabras, considera esta Corporación que el error jurisdiccional debe enmarcarse dentro de los mismos presupuestos que la jurisprudencia, a propósito de la revisión de las acciones de tutela, ha definido como una “vía de hecho”.

En concordancia con lo manifestado por la Corte, puede concluirse, en una concepción razonable, que el **error judicial** supone en principio un problema de divergencia de criterios jurídicos; es por ello que la responsabilidad del Estado y el juicio de imputación deben ser abordados partiendo del reconocimiento de los límites del racionamiento jurídico; y que teniendo en cuenta, por supuesto, que la solución para todos los problemas jurídicos no siempre es la misma y que no existe una única respuesta para todos los casos, situación que ha sido aclarada con suficiencia por la jurisprudencia contencioso-administrativa y que se hace visible en el pronunciamiento de 2 de mayo de 2007, citado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en su sentencia de 11 de mayo de 2011¹⁵ en los siguientes términos:

“...la responsabilidad directa por el hecho de los jueces debe partir del reconocimiento de los límites del razonamiento jurídico y, en consecuencia, de que no frente a todos los problemas jurídicos será posible identificar una única respuesta o solución correcta. De hecho, el denominado ‘principio de unidad de respuesta correcta o de unidad de solución justa’ de los enunciados jurídicos es, apenas, una aspiración de los mismos, la cual podrá, en veces, ser alcanzada, mientras que, en otras ocasiones, no acontecerá así. De ello se desprende que, ante un mismo caso, es jurídicamente posible la existencia de varias soluciones razonables -en cuanto correctamente justificadas- pero diferentes, incluso excluyentes o contradictorias. Tal consideración limita el ámbito dentro del cual puede estimarse que la decisión de un juez incurre en el multicitado error jurisdiccional, toda vez que la configuración de éste ha de tener en cuenta que en relación con un mismo punto de hecho, pueden darse varias interpretaciones o soluciones de Derecho, todas jurídicamente admisibles en cuanto correctamente justificadas. Entonces, sólo las decisiones carentes de este último elemento -una justificación o argumentación jurídicamente atendible- pueden considerarse incursas en error judicial”.

(...)

¹⁵ Subsección B. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Óp. Cit. 12.



“Por tanto, sólo las decisiones judiciales que –sin necesidad de que constituyan una vía de hecho, que determinaría la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales- resulten contrarias a Derecho por carecer de una justificación coherente, razonable, jurídicamente atendible, que las provea de aceptabilidad, pueden ser válidamente catalogadas como incurasas en error jurisdiccional.¹⁶...”

En conclusión, dirá el Despacho que la existencia de responsabilidad de la Rama Judicial en caso de error jurisdiccional, **está sometida a que se demuestre que el daño surgió con ocasión a una providencia judicial en firme (respecto de la cual se hubieren interpuesto recursos), que se incurrió en error fáctico o normativo de tal entidad que incidió en la determinación adoptada por el funcionario judicial.**

3.3. DEL CASO CONCRETO

A efectos de entrar a resolver el problema jurídico planteado en precedencia, será necesario por parte de este Despacho determinar si con las decisiones judiciales adoptadas al interior del proceso Nulidad y Restablecimiento de Derecho No. 2002-0896, en primera y segunda instancia, por el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja, y el Tribunal Administrativo de Boyacá, respectivamente; se causó un daño antijurídico a la demandante DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO y si la entidad demandada NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL es responsable del mismo.

En el presente caso se observa que la actora promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del MUNICIPIO DE COMBITA con el fin que se declarara la nulidad del Acuerdo No. 042 de 10 de diciembre de 2001, expedida por el Concejo Municipal; el Decreto No. 034 de 21 de diciembre de 2001 y el oficio de 24 de diciembre de 2001 suscritos por el Alcalde Municipal, por medio de las cuales se retiraron de la función pública a la accionante (fls. 184). Dicho proceso fue radicado bajo el número 2002-0896.

Dicha acción fue resuelta en el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja, a través de sentencia de 3 de septiembre de 2007 (fls. 389-405), en la que su parte resolutive es del siguiente tenor literal:

“PRIMERO. Declarar la falta de competencia del despacho para conocer de la acción de nulidad del acuerdo No. 042 de fecha 10 de diciembre de 2001, por medio de la cual el Concejo Municipal de Combita estableció la planta de

¹⁶ Sentencia de la Sección Tercera de la Corporación de 2 de mayo de 2007, exp. 15.576.



personal del Municipio, y, como consecuencia, declárese inhibido para pronunciarse sobre la legalidad de este acto administrativo.

SEGUNDO.- Negar la declaración de nulidad del decreto No. 034 de 2001, expedido por el alcalde del municipio demandado, según lo expuesto en la parte motiva. En consecuencia, negar las pretensiones de restablecimiento del derecho”.

Decisión que fue recurrida, por la parte actora y resuelta por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, Magistrado Ponente: Dr. VÍCTOR MANUEL BUITRAGO GONZÁLEZ, con sentencia de 27 de marzo de 2012 (fls. 432-451), quien resolvió:

“MODIFICAR la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, dentro del proceso adelantado por Dominga de Jesús Ávila Prieto contra el Municipio de Cóbbita. Para en su lugar:

“Negar las pretensiones de la demanda instaurada por Dominga de Jesús Ávila Prieto de conformidad con lo expuesto en la parte motiva”

Decisiones judiciales antes enunciadas, respecto de las cuales en criterio de la parte actora, se configuró un error judicial que le causó el daño antijurídico que hoy reclama le sea indemnizado. Por tanto, atendiendo los elementos jurisprudenciales referidos, se procederá por parte del Despacho a analizar cada uno de los presupuestos establecidos dentro del régimen de imputación que refiere al error judicial, para establecer si en el presente caso se configura la responsabilidad de la Administración de Justicia que haga viable la reparación del daño que se le endilga, en el siguiente orden expositivo:

3.3.1. Que el afectado hubiere interpuesto los recursos de ley

Respecto del primero de estos presupuestos, se advierte que el artículo 67 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 de 1996-, dispuso:

“ARTÍCULO 67. Presupuestos del error jurisdiccional. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:

1. *El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.*

2. *La providencia contentiva de error deberá estar en firme.”*

Por su parte, el artículo 70 de la misma disposición expresa, lo siguiente: ***“CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA. El daño se entenderá como debido a culpa exclusiva de la víctima cuando ésta haya actuado con culpa grave o dolo, o no haya interpuesto los recursos de ley. En estos eventos se exonerará de responsabilidad al Estado.”***



Presupuesto procesal que en *sub-lite* se encuentra acreditado, pues la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida bajo el radicado 2002-0896, era una acción que permitía la garantía de la doble instancia, la cual se surtió precisamente al interponerse por parte de la demandante el recurso de apelación en contra de la sentencia judicial de primera instancia que le negó sus pretensiones.

3.3.2. Que la providencia judicial se encuentre ejecutoriada

En el *sub judice* no cabe duda de la existencia de las providencias judiciales, emitida por el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, pues dentro del plenario se encuentra copia auténtica de las referidas providencias dentro del proceso 150013133002-2002-00896-00, en la que actúa como demandante la señora *Dominga de Jesús Ávila Prieto* y como demandado el *Municipio de Cómbita*.

De igual manera se advierte que a través de providencia de 30 de mayo de 2012, el Juzgado Segundo Administrativo de Tunja, (fl. 458), obedeció y cumplió lo resuelto por el *ad-quem*, por lo que las providencias en mención quedaron ejecutoriadas, cumpliéndose de esta manera este segundo requisito señalado por la norma, esto es que las providencias judiciales se encuentren debidamente ejecutoriadas.

3.3.3. Que se incurriera en error fáctico o normativo

Refiere el apoderado judicial de la accionante que el error judicial en el que se incurrió con las providencias judiciales objeto de análisis radica en que en ellas se reconoce competencia a los Concejos Municipales para suprimir cargos, competencia que recae según la Carta Política en el Alcalde Municipal.

Sobre tales argumentos, encuentra el Despacho que las providencias judiciales objeto de censura, en primera instancia esgrimió argumentos muy generales no haciendo ningún análisis respecto a la competencia por parte del Concejo Municipal y la Alcalde en lo que hace a la estructura administrativa de la entidad territorial.

Por su parte en la providencia de segunda instancia, se dispuso de un acápite en el análisis del asunto en la que se definió la competencia del Concejo Municipal y el Alcalde Municipal y concluyó que:

“(…)

De acuerdo con lo anterior, corresponde al Concejo Municipal determinar la estructura básica de la Administración y al Alcalde la creación, supresión o fusión de los empleos dentro de la organización, pues dichas facultades son otorgadas por la propia Constitución Política, se concluye que la supresión del cargo de la demandante contenida en los Decretos demandados, fue dictada en



ejercicio de las competencias que le son propias a cada organismo, lo que hace improcedente el cargo.

(...)

Conforme a la preceptiva jurídica que gobierna la materia puede concluirse que evidentemente corresponde a los Concejos Municipales, obedeciendo las directrices plasmadas en la Ley, determinar la estructura de la Administración Municipal, como en el sub lite ocurrió con el Acuerdo 042 de 10 de diciembre de 2001 (fls. 39-40)

De lo que se advierte que fue el juez de segunda instancia, quien hizo un estudio de mayor calado, frente a la posibilidad que le asiste al Concejo Municipal de adelantar procesos de reestructuración al interior de las entidades territoriales.

Con las precisiones así efectuadas, frente a la forma como fue resuelto el asunto en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho hoy objeto del presente medio de control y a efectos de resolver los cuestionamientos planteados por la parte actora, en primer lugar se hace imperioso precisar por parte del Despacho, que **la decisión de suprimir un cargo de carrera administrativa**, como ocurrió con el ocupado por la señora ÁVILA PRIETO, como secretaria de la Inspección de Policía Municipal de Cómbita, se puede producir por circunstancias tales como fusión o liquidación de la entidad pública, **reestructuración**, variación de la planta de personal, reclasificación de empleos y políticas de modernización del Estado.

Así entonces, frente a la competencia del Alcalde Municipal y el Concejo Municipal, dentro de dichos procesos de organización administrativa de las entidades territoriales, es necesario tener presente que las funciones están claramente delimitadas y definidas en la Carta Política, el Artículo 313 de la misma al definir las funciones de los Concejos Municipales precisó:

“Artículo 313.- Corresponde a los concejos:

(...)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (...)

Por su parte y en lo que hace a las atribuciones conferidas al Alcalde Municipal, en relación con este mismo aspecto el numeral 7 del Artículo 315 de la Carta Política, establece:

“Artículo 315.- Son atribuciones del Alcalde:

(...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de persona en el presupuesto inicialmente aprobado.



(...)"

Facultades que fueron desarrolladas por el legislador a través de la Ley 136 de 1994, artículo 91, Literal d, Numerales 3 y 4, quien desarrolló el tema al abordar las funciones del Alcalde Municipal y específicamente dispuso: *"(...) **Suprimir o fusionar entidades o dependencias, de conformidad con los acuerdos correspondientes**" y **"(...) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes (...)"***. Es decir, fue contundente en señalar que compete a la Corporación Pública Municipal, determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de cada una de las dependencias. Labor que no es otra cosa diferente, a establecer como queda la estructura orgánica del ente territorial, lo que **supone crear, modificar, suprimir** entidades, dependencias o empleos.

Frente a la diferencia de dichas facultades conferidas a uno y otra autoridad administrativa del sector central del Municipio, el Consejo de Estado¹⁷ precisó:

"Sobre este particular, es del caso señalar que el artículo 315 de la Constitución Política, estableció como una de las funciones del Alcalde, en el numeral 7º, la de crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias y señalarles funciones especiales.

Las normas anteriores, radican competencias diferentes en cabeza de los Concejos Municipales y de los Alcaldes.

*En efecto, **a los primeros, les corresponde determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, mientras que el segundo está facultado para crear, suprimir y fusionar EMPLEOS y señalar sus funciones especiales.***

Al otorgar la Constitución Política a los Alcaldes, tan específicas funciones, para el ejercicio de las mismas no requiere autorización. Caso contrario, y si así lo decide dicha Corporación, puede otorgar a los Alcaldes facultades pro tempore para el ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente.

*En el presente caso, la creación, supresión o modificación de los empleos de las dependencias, es una función que constitucionalmente le corresponde al Alcalde y por tal razón no requería de ser revestido de facultades para ejercerla, **como sí las hubiera requerido para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, verbi gratia, suprimir la Secretaría de Hacienda y otorgarle unas funciones diferentes a las que le corresponden**". (Resalta el Despacho)*

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Consejero Ponente: ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO. Sentencia del 16 de marzo de 2006. Radicación No. 25000-23.25.000-.2001-05640-01 (3529-04). Actor: DERLY CARBALLO PUENTES.



Normas y jurisprudencia transcrita de las que se puede concluir que existe un marco competencial claramente definido entre las autoridades públicas del orden municipal, quedando radicada en cabeza del Cuerpo Colegiado, el género, esto es, la posibilidad de organizar la estructura y la especie en cabeza del Alcalde frente a la supresión, creación o fusión de empleos al interior de sus dependencias.

Por tanto, si puede el Concejo Municipal, suprimir, crear, o fusionar cargos, cuando modifica la estructura organizativa de la entidad, pues afecta precisamente como su nombre lo indica el esqueleto de la organización, por tanto si crea o suprime entidades o dependencias, de contera puede suprimir o fusionar como bien lo establece la Ley 443 de 1998, empleos al interior del propio organismo.

Precisado lo anterior, en torno al proceso que dio lugar a la desvinculación de la señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, del empleo que desempeñaba en la Alcaldía Municipal de Cóbbita, se encuentra acreditado en el expediente que a través del Acuerdo No. 042 de 10 de diciembre de 2001, "*Por el cual se reorganiza la administración del Municipio de Combita, se crea la planta de personal y se dictan otras disposiciones*", el Concejo Municipal en su artículo primero: dispuso la supresión de algunos cargos la planta de personal existente en la Administración Municipal de Combita y adoptó en el numeral tercero para el funcionamiento de la administración una planta global de personal, ajustada por niveles y cargos. (232-246), las consideraciones esgrimidas en dicho acto administrativo, son del siguiente tenor literal:

"CONSIDERANDO:

- **Que se hace necesario reestructurar la planta de personal del Municipio de Combita a las nuevas políticas de la función administrativa, acorde a los principios de igualdad, moralidad celeridad, economía, imparcialidad, eficiencia, responsabilidad y transparencia buscando mejorar sustancialmente la entidad territorial.**
- **Que la Administración Municipal de Combita debe buscar la satisfacción de las necesidades general así como el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, ordenar el desarrollo local, así como planificar la construcción de obras y la prestación de servicios.**
- **Que la Reestructuración de la Administración se basa en las necesidades del servicio y en razones de modernización de la administración, ajustada a las políticas de ajuste fiscal que consagra la Ley 617 de 2000**
- **Que se hace necesario además actualizar la estructura y la planta de personal a los diferentes niveles, códigos y grados determinados en la ley 443 de 1998 y sus decretos reglamentarios.**
- **Que se hace necesario incluir en la planta de personal que se adopte, el personal docente que hasta la fecha viene vinculado por nombramiento por el municipio, para el desempeño en educación preescolar, básica primaria, secundaria y media en los diferentes planteles de la localidad.** (Resalta el Despacho)



Interpretación sistemática y teleológica de las consideraciones así transcritas, que no dejan duda alguna que el fin fundamental del Acuerdo Municipal 042 de 2001, era modificar la estructura orgánica del Municipio de Cóbbita, para cumplir precisamente con las políticas de ajuste fiscal trazadas en la Ley 617 de 2000 y que en todo caso, no son la *causa petendi* del presente proceso.

Reestructuración que por las técnicas de organización y como una medida de utilidad práctica implica necesariamente la modificación de la estructura vigente, con la supresión concreta de dependencias o empleos para ajustarse a los postulados que motivan precisamente dicha reforma y que implica que atendiendo políticas públicas, sea precisamente adelantada al interior de la Corporación Administrativa Municipal.

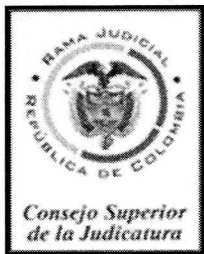
En consecuencia, si estaba facultado el Concejo Municipal de Cóbbita, para adelantar dicho proceso de reestructuración, que llevaba implícito la supresión de los cargos existentes que fuesen necesarios, para cumplir a cabalidad el objeto de modernizar la estructura administrativa del Municipio, pues precisamente la potestad a ellos conferidas, les permite incluso la desaparición o fusión de dependencias, con mayor razón la posibilidad de disponer de cargos al interior de la estructura administrativa de los entes territoriales.

Así las cosas, acertaron las autoridades judiciales en las providencias judiciales, hoy objeto del presente medio de control, al indicar que por parte de la Corporación Pública, no se desbordo el marco competencial definido en la propia Constitución Política y en consecuencia, no se hace visible el **error judicial**, a dichas autoridades endilgado, por el contrario claramente se encuentran sus decisiones apegadas al ordenamiento jurídico.

Por tanto, no tiene asidero constitucional ni legal, las afirmaciones realizadas por el apoderado judicial de la parte actora, quien ajuicio del Despacho, confunde la facultad de disponer sobre la supresión de empleos otorgada al Alcalde Municipal al interior de sus dependencias, que es de menor envergadura, con la potestad general que le asiste al Concejo Municipal para fijar la estructura de la administración de manera orgánica.

De otro lado, precisa el Despacho, que de considerar el apoderado judicial de la parte actora que lo que se presentó para el año 2001, en el Municipio de Cóbbita, no fue un verdadero proceso de reestructuración de la entidad, han debido ser estos los argumentos respecto de los que debió perfilar su ataque frente a los actos administrativos demandados dentro del proceso de nulidad y restablecimiento No. 2002-0896, los cuales en ningún momento se vislumbran en el cuerpo de la demanda radicada en dicha oportunidad (fls. 180-203).

Razones antes expuestas, que permite advertir el incumplimiento del presupuesto fijado por la jurisprudencia para el presente medio de control, esto es, **que en las providencias**



judiciales cuestionadas incurrieran en un error normativo o fáctico; lo que conlleva a denegar las pretensiones de la demanda y releva al Despacho de estudiar los demás elementos señalados para la procedencia del Medio de Control de Reparación Directa por error judicial.

Finalmente, no pasa por alto el Despacho que si bien por parte de la entidad demandada se propuso la excepción de *"falta de causa para demandar"*, bajo el argumento que no existe un perjuicio antijurídico y por lo mismo la administración no está obligada a responder. Dichas manifestaciones tendientes a desestimar las pretensiones invocadas por la parte actora, con base en hechos distintos a los de la demanda o por iguales hechos pero interpretados desde su perspectiva, son argumentos de defensa. Motivo este suficiente para desestimar la excepción propuesta.

VII. CONCLUSIÓN

Recapitulando el Despacho dirá, que no se encuentran acreditados los presupuestos para la procedencia del medio de control de reparación directa promovida por la demandante por el presunto error judicial, pues si bien, se cumplen los presupuestos procesales, estos es interponerse los recursos de ley y que la providencia judicial se encuentre debidamente ejecutoriada; no se demuestra dentro del expediente el error fáctico o normativo en el que incurrieron las sentencias objeto de censura; pues contrario a lo indicado por la demandante, de la lectura de la Carta Política y de la Ley 136 de 1994, *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, es clara la competencia del Concejo Municipal para adelantar procesos de reestructuración administrativa al interior de los Municipios, que llevan implícito la supresión de entidades, dependencias o cargos cuando a ello allá lugar; en suma, modificar la estructura administrativa del municipio. Por lo que las autoridades judiciales actuaron en escrito apego a dichos postulados para adoptar las decisiones judiciales hoy cuestionadas.

• COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:

Atendiendo lo contemplado en los artículos 188 del C.P.A.C.A, y 365 num 8 del C.G.P., el despacho considera que en el presente asunto, si bien no se accederá a las pretensiones de la parte demandante, no se condenará en costas, en razón a que la entidad demandada la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, no acreditó haber incurrido en gasto alguno, por lo que no se hará reconocimiento al respecto.



Lo anterior, acogiendo lo expuesto por el H. Consejo de Estado en providencia del 22 de julio de 2014, en la que aclaró el tema de las costas en el sentido de que *“el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador, se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno.”*¹⁸

• OTRAS DETERMINACIONES

Para finalizar, se ordenará que la presente sentencia se notifique en los términos del artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso; el cual conforme al precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado (Autos del 28 de Abril de 2014 (N.I. 50.572), del 15 de Mayo de 2014 (N.I. 44.544) y de unificación de 25 de junio de 2014 (N.I. 49.299), M.P. Dr. Enrique Gil Botero), empieza a regir desde el 1 de Enero del año en curso para la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

¹⁸ Sobre el tema señala el Consejo de Estado:

“De la condena en costas.

Al respecto, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que: “salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

...Debe advertirse que dicha condena es una figura que surge del proceso propiamente dicho y hace relación a los gastos en los que se debe incurrir para obtener una declaración o ejecución judicial de un derecho¹⁹¹. Éstas deben ser sufragadas por aquel que fue vencido en el proceso¹⁹² y, comprende además de las expensas necesarias, las agencias en derecho, es decir el pago de honorarios del abogado de la parte que obtuvo un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses¹⁹³.

No obstante, el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador¹⁹⁴, se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno.

*....
Por tal motivo, y en virtud a que el A – quo condenó a la parte demandada en un “(...) 80% en costas y en agencia de derecho (...)”, omitiendo el procedimiento establecido para la fijación y liquidación de estos emolumentos, la Sala aclarará el numeral sexto de la Sentencia apelada en el sentido de retirar dicho porcentaje de la condena impuesta, pues entiéndase que se deben tener en cuenta los presupuestos establecidos en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.”*



RESUELVE

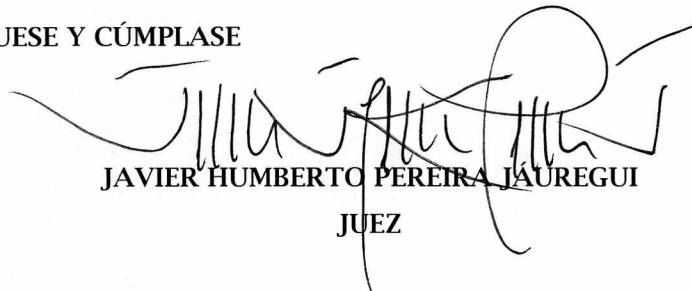
PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS, las excepciones propuestas por la entidad demandada, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda incoada por la señora DOMINGA DE JESÚS ÁVILA PRIETO, contra la NACIÓN- RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Sin Condena en Costas.

CUARTO: Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del CPACA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI
JUEZ

<p>JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA</p> <p>El fallo anterior se notificó por Estado el <u>21</u> de HOY <u>22</u> de enero de 2016 siendo las 8:00 A.M.</p> <p>----- SECRETARIA</p>
--