



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN N° 3**  
**MAGISTRADO PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**CADUCIDAD – Concepto y alcance**

La caducidad es una limitación temporal del derecho a presentar, en ejercicio del derecho de acción, una determinada pretensión, y es entendida como el plazo perentorio fijado por la ley para el ejercicio de ésta, so pena de que se pierda la oportunidad para que la administración de justicia la conozca. Esta figura garantiza el principio de seguridad jurídica al imponer a los interesados la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato de justicia dentro de los plazos fijados por el legislador, de manera que se resuelvan las situaciones jurídicas en un máximo temporal y se evite la indefinición en las relaciones jurídicas. En tal sentido, la declaración de caducidad es una decisión sancionatoria que opera *ipso iure* ante el incumplimiento de la carga procesal de accionar dentro del término previsto por la ley para hacer efectivo un derecho, razón por la cual es irrenunciable. Respecto a la oportunidad para incoar la demanda, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, el artículo 164 del CPACA., establece los términos máximos en que debe hacerse uso de los diversos medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y específicamente en lo relativo con el medio de control de reparación directa, contiene lo siguiente: (...) La norma establece que el plazo máximo de 2 años para el ejercicio del medio de control, se cuenta a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño (hecho dañoso).

**DAÑO Y PERJUICIO – Conceptos y diferencias.**

Los conceptos de daño y perjuicio podrían ser fácilmente confundidos o equiparados, al parecer de forma inocua, sin embargo, su categorización cobra relevancia mayúscula en asuntos como el conteo del término de la caducidad, toda vez que una posible confusión podría llevar a contar el término de caducidad desde el conocimiento exacto de los perjuicios y no desde de la ocurrencia del hecho dañoso, tal como dispone la norma citada en precedencia. La doctrina ha definido el daño de la siguiente manera: “Daño es toda lesión a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de la acción judicial es objeto de reparación si los otros elementos de la responsabilidad se encuentran reunidos”. (Destacado por la Sala). Así pues, el daño es la lesión misma, a un derecho o interés lícito de una persona, mientras que los perjuicios son las consecuencias del daño, tal como ha sido referido por los tratadistas “[a]lgunos juristas consideran el daño como ‘un hecho objetivo’, a saber, todo menoscabo contra una persona o un bien, y el perjuicio como la consecuencia subjetiva del daño en relación con la víctima, apreciada en función de ésta”. (Destacado por la Sala).

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JURISDICCIONAL – Marco normativo / ERROR JURISIDCCIONAL - 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.**



15001-23-33-000-2022-00613-00

La Ley 270 de 1996 – Ley estatutaria de la administración de justicia – consagra en su Capítulo VI, del Título III, los 3 supuestos especiales de responsabilidad del Estado con ocasión del ejercicio de funciones judiciales, el artículo 65 señala que éste responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad. Tratándose del error jurisdiccional, el artículo 66 establece que se trata de “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” (Destacado por la Sala) De esa forma, al ser necesario que el error se encuentre contenido en una providencia, el artículo siguiente dispone como presupuestos necesarios para invocar el error jurisdiccional, que (i) el interesado hubiera interpuesto los recursos procedentes y que (ii) la providencia contentiva del error se encuentre en firme.

### **CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA POR ERROR JUDICIAL – El conteo del término empieza desde el día siguiente a la ejecutoria de la respectiva providencia.**

Tal como fue referido en precedencia, debido a que la oportunidad para el ejercicio del medio de control de reparación directa inicia desde el acaecimiento del hecho dañoso, tratándose del error jurisdiccional, éste no puede ser otro que el momento en el que adquiere firmeza la providencia contentiva del error. Así pues, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica en señalar que el término de caducidad en los casos de error jurisdiccional empieza contabilizarse desde el día siguiente a la ejecutoria de la respectiva providencia, entre otros pronunciamientos así: (...)

### **CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA POR ERROR JUDICIAL - No es posible iniciar el conteo del término de caducidad desde la firmeza de la providencia con la que culminó el incidente de liquidación de la condena en abstracto el 9 de diciembre de 2021 por cuanto, debido a que el supuesto del error jurisdiccional exige que el yerro esté contenido en la providencia judicial que se erige como el hecho dañoso y, en este caso, los yerros invocados se encuentran contenidos en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 26 de octubre de 2017, es a partir del día siguiente a su ejecutoria que inicia el conteo del término de caducidad / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA POR ERROR JUDICIAL – Operancia en el caso concreto**

En la demanda se pidió que se declarara la responsabilidad administrativa, extracontractual y patrimonial de la Nación - Rama Judicial - Dirección de Administración Judicial, por los perjuicios derivados del daño ocasionado al Consorcio Educativo Tunja, como consecuencia de la sentencia de segunda instancia 26 de octubre 2017, expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de acción popular con número de radicación 15001-33-31-0092011-00021-00. Es requisito de admisión de la demanda que el medio de control sea ejercido en oportunidad, en caso contrario, procede el rechazo de la demanda según lo dispone el numeral 1° del artículo 169 del CPACA. Así pues, conforme con el marco jurídico del presente proveído, tratándose del ejercicio del medio de control de reparación directa bajo el supuesto especial del error jurisdiccional, el término de caducidad inicia desde el día siguiente al de la ejecutoria de la providencia que contiene el yerro. Por lo tanto, corresponde acudir a lo expuesto



15001-23-33-000-2022-00613-00

en el libelo introductorio, con el fin de dilucidar cuál es la providencia que se erige como generadora del daño, en tanto, a juicio de la parte demandante es desacertada y contentiva del error judicial. En el escrito de demanda, consta el subtítulo denominado “EL COMPONENTE FÁCTICO DEL ERROR”, como uno de los fundamentos de derecho, en el que delimitó los elementos estructurales del error judicial. Sobre los cuales se adujo que, la sentencia de segunda instancia de 26 de octubre 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de acción popular con número de radicación 15001-33-31-009-2011-00021-00, había incurrido en los yerros enlistados de forma sintética así: (...) Con fundamento en los yerros invocados por la parte demandante, en el libelo introductorio se efectuaron las siguientes afirmaciones (...) En ese contexto, vistos los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en el libelo introductorio, la Sala encuentra que a juicio de la parte demandante la providencia contentiva del error jurisdiccional y generadora del daño, es la sentencia de segunda instancia proferida el 26 de octubre 2017 por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de acción popular con número de radicación 1500133-31-009-2011-00021-00. Por consiguiente, debido a que según la constancia de ejecutoria expedida el 6 de abril de 2021 por Secretaría del Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>8</sup>, la sentencia de 26 de octubre 2017 quedó en firme el 10 de noviembre de 2017, el conteo del término de caducidad en el caso concreto inició a partir del 11 de noviembre de 2017 y transcurrió hasta el 12 de noviembre de 2019, ya que el vencimiento ocurrió en día inhábil conforme lo dispone el inciso décimo del artículo 118 del CGP., debía ser extendido hasta el primer día hábil siguiente. En ese orden de ideas, contrario a lo expuesto en el libelo introductorio, no es posible iniciar el conteo del término de caducidad desde la firmeza de la providencia con la que culminó el incidente de liquidación de la condena en abstracto el 9 de diciembre de 2021 por cuanto, debido a que el supuesto del error jurisdiccional exige que el yerro esté contenido en la providencia judicial que se erige como el hecho dañoso y, en este caso, los yerros invocados se encuentran contenidos en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 26 de octubre de 2017, es a partir del día siguiente a su ejecutoria que inicia el conteo del término de caducidad. Asunto diferente, es que tal como fue expuesto en el marco jurídico del presente proveído, los efectos nocivos sean cuantificados de manera posterior, lo cual no implica que el término de caducidad inicie desde el momento en que se conoce la magnitud de los perjuicios ocasionados. De manera que, en el caso concreto, la providencia en la cual se liquidó de manera definitiva la condena impuesta en abstracto, tan sólo determinó la entidad del perjuicio, concretando los valores exactos de las condenas impuestas en la sentencia de 26 de octubre de 2017 en firme, mas no fue constitutiva del hecho generador del daño y, por lo tanto, no es posible tenerla como referente de inicio del término de caducidad de la reparación directa. Así las cosas, encontrándose acreditado que, la providencia que se adujo contiene el error judicial es la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 26 de octubre 2017, ejecutoriada el 10 de noviembre de 2017, el conteo del término de caducidad de 2 años transcurrió entre el 11 de noviembre de 2017 y el 12 de noviembre de 2019, por lo que habiéndose radicado la demanda el 13 de octubre de 2022, conforme con el numeral 1° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, la Sala rechazará la demanda.

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



15001-23-33-000-2022-00613-00

documento PDF a Word quede con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

[https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=150012333000202200613001500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200613001500123)

Tunja, veinticinco (25) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

<b>Radicación:</b>	15001-23-33-000-2022-00613-00
<b>Medio de Control:</b>	Reparación directa
<b>Demandante:</b>	Consortio Educativo Tunja
<b>Demandado:</b>	Nación - Rama Judicial - Dirección de Administración Judicial.
<b>Asunto:</b>	Rechaza demanda

Se encuentra para resolver sobre la admisión de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

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

#### 1.1. Las pretensiones

1. En ejercicio del medio de control de reparación directa, el Consortio Educativo Tunja, en adelante el Consortio, presentó demanda contra de la Nación - Rama Judicial - Dirección de Administración Judicial, pidió lo siguiente:

*“(i) Determinar la ocurrencia de daño antijurídico indemnizable causado por autoridad investida de facultad jurisdiccional; particularmente en la Sentencia de 26 de octubre 2017, expedida dentro del proceso de Acción Popular propuesto por PEDRO PABLO SALAS, contra el Municipio de Tunja y radicado con el número 150013310092011-0002100, del Juzgado Noveno Administrativo de Tunja y promovido contra el Municipio de Tunja, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ y el Consortio Educativo Tunja.*

*“(ii) En ese mismo sentido, determinar que el daño antijurídico expresado en el numeral anterior, se consume de forma definitiva con la providencia de 9 de diciembre 2021, expedida por la misma Sala de decisión Número Seis del Tribunal Administrativo de Boyacá, cuyo componente decisorio es el siguiente:*

**“PRIMERO:** CONFIRMAR la providencia de fecha 02 de febrero del 2021, por la cual el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE TUNJA resolvió el trámite incidental de condena en abstracto de la referencia, de acuerdo a lo expuesto en las motivaciones precedentes.

**SEGUNDO:** ACTUALIZAR la suma que debe resolver el CONSORCIO EDUCATIVO TUNJA al MUNICIPIO DE TUNJA, así:



15001-23-33-000-2022-00613-00

CAPITAL INDEXADO	INDICE	INDICE	INDEXACIÓN	VALOR INICIAL	FINAL
------------------	--------	--------	------------	---------------	-------

<sup>1</sup> Documento 0 DEMANDA CONSORCIO EDUCATIVO TUNJA 2022 10 06.pdf, archivo 2_ED_EXPEDIENTE_RV__DEMANDA_CONSORCI.zip índice 3 del expediente en plataforma SAMAI.	1.988.034.844	106.58	110.06	64.912.378	2.052.947.222
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	--------	--------	------------	---------------

**TERCERO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE. .... (FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS, FABIO IVAN AFANADOR GARCIA Y LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA)."**

(iii) Se declare que las sumas establecidas por la providencia de 9 de diciembre de 2021, expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que por orden de la decisión judicial deben ser canceladas por el Consorcio Demandante, constituyen en sí mismas, el valor del daño antijurídico indemnizable que opera como causa de perjuicios, que la parte Demandada deberá reintegrar a quienes constituyeron el **Consortio Educativo Tunja**, en los montos en que cada uno de los miembros de dicha figura contractual, haya cancelado los valores que injustamente les han sido atribuidos.

(iv) Procederá el pago de daños inmateriales a título de perjuicios morales y materiales, a título daño emergente y lucro cesante y/o pérdida de oportunidad, originados en la conducta abusiva del sistema de justicia implicado, contra los Demandantes desde el día 7 de febrero de 2011, en que se inició la Acción Popular que con desmesura concluyó en las decisiones constitutivas del error judicial sustancial, conforme se deriva de los hechos de los que origina la acción reparatoria". (transcrito conforme aparece en el libelo introductorio, con posibles errores)

## 1.2. Los hechos

2. Los hechos relevantes expuestos en el libelo introductorio, en síntesis, se reducen a las siguientes afirmaciones.

3. El municipio de Tunja y el Consorcio demandante, suscribieron el contrato de obra No. 0424 de 5 de noviembre de 2010 con el objetivo específico de "[c]onstruir la infraestructura necesaria en los sectores Educación, Cultura y Recreación para generar potencial de desarrollo, seguridad social y condiciones propicias que respondan al desarrollo económico de la ciudad. b) Mejorar las condiciones de infraestructura física de la administración municipal...".

4. Entre las principales actividades a ejecutar se encontraba la construcción del "PARQUE BIBLIOTECA METROPOLITANA".

5. El municipio de Tunja e Invermohes SAS., suscribieron contrato de interventoría No. 477 de 29 de noviembre 2010, sobre el contrato de obra No. 0424 de 2010, como interventoría técnica, administrativa y financiera de los proyectos de



15001-23-33-000-2022-00613-00

los estudios, diseños y construcción Parque Biblioteca Metropolitana y del Multiparque Sur Oriente, con validez hasta 31 de diciembre de 2010.

6. El 7 de febrero de 2011, un ciudadano presentó acción popular contra el municipio de Tunja en búsqueda del amparo de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, goce del espacio público, defensa del patrimonio y realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos acordes a las disposiciones jurídicas de manera ordenada.

7. En curso del proceso, una vez admitida la demanda fue decretada la medida cautelar de suspensión provisional de la cláusula tercera “[F]orma de pago” del Contrato No. 424 de 2010.

8. En sentencia de primera instancia de 27 de julio de 2015, se declaró que el municipio de Tunja y el Consorcio habían vulnerado el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, con ocasión de la construcción del Parque Biblioteca Metropolitana en Tunja.

9. Ello, por cuanto se consideró que el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tunja, no contempló el área como de Reserva Hídrica Humedal, lo cual se descubrió a través de la Acción Popular, lo que supuso el incumplimiento de las restricciones emanadas por la autoridad ambiental.

10. Así que, el municipio y el Consorcio en la ejecución del contrato debían cumplir las recomendaciones ambientales contenidas en el proyecto de implementación de estrategias para la conservación y manejo de los recursos naturales y la biodiversidad.

11. El 6 de octubre de 2016, el municipio de Tunja y el Consorcio, con el objetivo de cumplir las órdenes de la sentencia de primera instancia, y buscando mitigar el riesgo de inundación, de encharcamiento y erosión de la zona, hicieron los ajustes contractuales indispensables para modificar el objeto contractual, cumplir en lo posible las previsiones acordadas, terminar la obra que fue recibida a satisfacción y cumplir con la liquidación final del contrato.

12. El Tribunal Administrativo de Boyacá profirió sentencia de segunda instancia el 27 de octubre de 2017, en la que declaró que tanto el municipio como el Consorcio habían vulnerado derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, en tanto no se había dado la construcción de la Biblioteca Metropolitana conforme con las especificaciones del Acta 001 de 2014.

13. En ese sentido, ordenó al Consorcio que, en el término perentorio de 1 mes, presentara el cronograma para adelantar la obra o, en su defecto, para que devolviera el dinero que le fue pagado por la construcción de la Biblioteca.



15001-23-33-000-2022-00613-00

14. Con ocasión del escrito presentado por el actor popular el 19 de junio de 2018 en el que manifestó que, en sesión del comité de verificación de cumplimiento el representante legal del Consorcio no había manifestado interés en presentar el cronograma de obra, el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja profirió auto de 28 de junio siguiente, en el que resolvió dar apertura al incidente de liquidación de condena “en abstracto”.

15. En providencia de 2 de febrero de 2021, el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja liquidó la condena en “abstracto” por un total de \$1.988.034.844, valor que debía ser entregado por el Consorcio al municipio de Tunja.

16. Mediante providencia de 9 de diciembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó en sede de apelación el proveído de 2 de febrero de 2021 y actualizó el valor de la condena a \$2.052.947.222.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. La competencia de la Sala

17. El literal g) del numeral 2° del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, en concordancia con el numeral 1° del artículo 243 *ibidem*, dispuso que las salas dictarían los autos mediante los cuales se rechace la demanda.

### 2. El problema jurídico

18. Con el fin de determinar si corresponde rechazar la demanda por haber acaecido la caducidad, corresponde a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

2.1. En el *sub examine* ¿trascurrieron más de 2 años contados a partir del día siguiente del hecho dañoso (ejecutoria de la providencia contentiva del error judicial)?

19. Para lo cual, es necesario responder:

2.1.1. De conformidad con los fundamentos de derecho y argumentos esgrimidos en el libelo introductorio, ¿Cuál es la providencia contentiva del error judicial?

2.1.2. De conformidad con lo establecido en el literal i) del número 2) del artículo 164 del CPACA. En los eventos en que, a pesar de que el error judicial se invoca sobre la sentencia condenatoria, debido a que se efectuó condena en abstracto, ¿es posible tener como providencia generadora del daño aquella en la que se efectúa la liquidación en concreto?

---

<sup>1</sup> Modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021



15001-23-33-000-2022-00613-00

### 3. La tesis de la Sala

20. En atención a lo establecido en el numeral 1° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, la Sala rechazará la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de reparación directa promovido por el Consorcio Educativo Tunja, por cuanto la providencia que se adujo contiene el error judicial es la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 26 de octubre 2017, ejecutoriada el 10 de noviembre de 2017, por lo que el conteo del término de caducidad de 2 años transcurrió entre el 11 de noviembre de 2017 y el 12 de noviembre de 2019, así que habiéndose radicado la demanda el 13 de octubre de 2022, conforme con el literal i) del número 2) del artículo 164 del CPACA., operó el fenómeno extintivo de la caducidad.

### 4. El marco jurídico

#### 4.1. De la oportunidad para presentar la demanda tratándose del ejercicio del medio de control de reparación directa

21. La caducidad es una limitación temporal del derecho a presentar, en ejercicio del derecho de acción, una determinada pretensión, y es entendida como el plazo perentorio fijado por la ley para el ejercicio de ésta, so pena de que se pierda la oportunidad para que la administración de justicia la conozca.

22. Esta figura garantiza el principio de seguridad jurídica al imponer a los interesados la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato de justicia dentro de los plazos fijados por el legislador, de manera que se resuelvan las situaciones jurídicas en un máximo temporal y se evite la indefinición en las relaciones jurídicas.

23. En tal sentido, la declaración de caducidad es una decisión sancionatoria que opera *ipso iure* ante el incumplimiento de la carga procesal de accionar dentro del término previsto por la ley para hacer efectivo un derecho, razón por la cual es irrenunciable.

24. Respecto a la oportunidad para incoar la demanda, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad, el artículo 164 del CPACA., establece los términos máximos en que debe hacerse uso de los diversos medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y específicamente en lo relativo con el medio de control de reparación directa, contiene lo siguiente:

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

*[..]*

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

*[..]*



15001-23-33-000-2022-00613-00

*i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia...”*

25. La norma establece que el plazo máximo de 2 años para el ejercicio del medio de control, se cuenta a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño (hecho dañoso).

#### **4.2. Sobre la diferencia entre daño y perjuicio**

26. Los conceptos de daño y perjuicio podrían ser fácilmente confundidos o equiparados, al parecer de forma inocua, sin embargo, su categorización cobra relevancia mayúscula en asuntos como el conteo del término de la caducidad, toda vez que una posible confusión podría llevar a contar el término de caducidad desde el conocimiento exacto de los perjuicios y no desde de la ocurrencia del hecho dañoso, tal como dispone la norma citada en precedencia.

27. La doctrina<sup>2</sup> ha definido el daño de la siguiente manera:

*“Daño es toda lesión a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de la acción judicial es objeto de reparación si los otros elementos de la responsabilidad se encuentran reunidos”. (Destacado por la Sala)*

28. Así pues, el daño es la lesión misma, a un derecho o interés lícito de una persona, mientras que los perjuicios son las consecuencias del daño, tal como ha sido referido por los tratadistas<sup>3</sup> “[a]lgunos juristas consideran el daño como ‘un hecho objetivo’, a saber, todo menoscabo contra una persona o un bien, y **el perjuicio como la consecuencia subjetiva del daño en relación con la víctima, apreciada en función de ésta**”. (Destacado por la Sala).

#### **4.3. Sobre la responsabilidad del Estado por el error jurisdiccional**

29. La Ley 270 de 1996 – Ley estatutaria de la administración de justicia – consagra en su Capítulo VI, del Título III, los 3 supuestos especiales de responsabilidad del Estado con ocasión del ejercicio de funciones judiciales, el artículo 65 señala que éste responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.

<sup>2</sup> Henao, J. C. (1998). El daño. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia.

<sup>3</sup> Troncoso, M.I. (2011). La obligación de tomar medidas razonables para evitar la extensión del daño. Bogotá D.C., Universidad Externado de Colombia.



15001-23-33-000-2022-00613-00

30. Tratándose del error jurisdiccional, el artículo 66 establece que se trata de *“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**”* (Destacado por la Sala)

31. De esa forma, al ser necesario que el error se encuentre contenido en una providencia, el artículo siguiente dispone como presupuestos necesarios para invocar el error jurisdiccional, que (i) el interesado hubiera interpuesto los recursos procedentes y que (ii) la providencia contentiva del error se encuentre en firme.

#### **4.4. De la jurisprudencia relativa al inicio del conteo del término de caducidad para la reparación directa tratándose del error judicial**

32. Tal como fue referido en precedencia, debido a que la oportunidad para el ejercicio del medio de control de reparación directa inicia desde el acaecimiento del hecho dañoso, tratándose del error jurisdiccional, éste no puede ser otro que el momento en el que adquiere firmeza la providencia contentiva del error.

33. Así pues, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica en señalar que el término de caducidad en los casos de error jurisdiccional empieza contabilizarse desde el día siguiente a la ejecutoria de la respectiva providencia, entre otros<sup>4</sup> pronunciamientos así:

*“La Sección Tercera de esta Corporación ha indicado, de manera reiterada, que cuando el daño alegado proviene de un error judicial **el termino de caducidad empieza a contabilizarse a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia judicial que contiene el aludido yerro**”*<sup>5</sup> (Destacado por la Sala)

*“En los eventos de error jurisdiccional, **el cómputo de la caducidad inicia a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia acusada de contener el error jurisdiccional, pues solo a partir de ese momento la víctima tiene conocimiento de la antijuricidad del daño**”*<sup>6</sup> (Destacado por la Sala)

#### **5. El análisis del caso**

34. En la demanda se pidió que se declarara la responsabilidad administrativa, extracontractual y patrimonial de la Nación - Rama Judicial - Dirección de Administración Judicial, por los perjuicios derivados del daño ocasionado al Consorcio Educativo Tunja, como consecuencia de la sentencia de segunda

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Tercera – Subsección B. Bogotá DC, veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023). Consejero ponente: Fredy Ibarra Martínez. Radicación: 25000-23-26-000-2011-00277-01 (50.039). Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C. Consejero ponente: Nicolás Yepes Corrales. Radicación: 27000233100020120000601 (68070). Bogotá DC, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C. Consejero ponente: Nicolás Yepes Corrales. Radicación: 25000233600020170237201 (66254). Bogotá DC, diecinueve (19) de julio de dos mil veintitrés (2023).

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C. Consejero ponente: Guillermo Sánchez Luque. Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintidós (2022). Radicación número: 76001-23-33-000-2013-0129601(68565).



15001-23-33-000-2022-00613-00

instancia 26 de octubre 2017, expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de acción popular con número de radicación 15001-33-31-0092011-00021-00.

35. Es requisito de admisión de la demanda que el medio de control sea ejercido en oportunidad, en caso contrario, procede el rechazo de la demanda según lo dispone el numeral 1° del artículo 169 del CPACA.

36. Así pues, conforme con el marco jurídico del presente proveído, tratándose del ejercicio del medio de control de reparación directa bajo el supuesto especial del error jurisdiccional, el término de caducidad inicia desde el día siguiente al de la ejecutoria de la providencia que contiene el yerro.

37. Por lo tanto, corresponde acudir a lo expuesto en el libelo introductorio, con el fin de dilucidar cuál es la providencia que se erige como generadora del daño, en tanto, a juicio de la parte demandante es desacertada y contentiva del error judicial.

38. En el escrito de demanda, consta el subtítulo denominado “*EL COMPONENTE FÁCTICO DEL ERROR*”, como uno de los fundamentos de derecho, en el que delimitó los elementos estructurales del error judicial.

39. Sobre los cuales se adujo que, la sentencia de segunda instancia de 26 de octubre 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de acción popular con número de radicación 15001-33-31-009-2011-00021-00, había incurrido en lo yerros enlistados de forma sintética así:

- Desconocimiento de la competencia del fallador de segunda instancia – “non reformatio impejus”: la sentencia de primera instancia había sido objeto de apelación únicamente por el municipio de Tunja en punto de la circunstancia de hecho superado por lo que debió pronunciarse exclusivamente sobre los reparos expuestos en el recurso y no abordar un estudio integral que resultara en una situación más gravosa que la determinada en primera instancia.
- Incongruencia en la sentencia de segunda instancia: se presentó una “*auto habilitación*” excediendo las facultades del juez popular y resolvió sobre el cumplimiento del Contrato de obra No. 424 de 2010, para concluir, que dicho contrato había sido incumplido por no haberse construido la Biblioteca Metropolitana, cuando ese no era el objeto de la acción popular, sino que un asunto de esa naturaleza debía ser ventilado en una posible acción de controversias contractuales.
- Indebida valoración probatoria: el Tribunal concluyó que no se había construido la Biblioteca Metropolitana, que había una negligencia en la auditoría con base en la consulta oficiosa del portal [www.contraloriatunja.gov.co](http://www.contraloriatunja.gov.co)., desconociendo los medios de prueba que obraban en el expediente, como las actas parciales y de recibo a satisfacción



15001-23-33-000-2022-00613-00

en las que constaba la construcción a cabalidad de la Biblioteca Metropolitana.

- Órdenes excesivas como resultado de la indebida valoración probatoria: la sentencia impuso la orden de devolver el dinero recibido con ocasión de la ejecución del Contrato No. 424 de 2010 por el componente Biblioteca Metropolitana, ignorando que las partes dentro de la autonomía contractual y con ocasión de la medida cautelar decretada en primera instancia, habían ajustado el objeto del contrato y su valor económico, de tal manera que en la parte resolutive violó el estatuto contractual, a razón de haberse “*imaginado*” que el Consorcio había usufructuado indebidamente el patrimonio público, en violación del debido proceso y del derecho de defensa.

40. Con fundamento en los yerros invocados por la parte demandante, en el libelo introductorio se efectuaron las siguientes afirmaciones

*“Por consecuencia de lo previsto en el numeral anterior, se denota la incongruencia entre el fallo, los hechos demostrados en el proceso, y la aplicación de las normas legales que obligatoriamente debía atender la autoridad judicial, premisa que inexorablemente determina la ocurrencia de la creación de una obligación pecuniaria sin respaldo jurídico, con la consabida pérdida de derechos de los Demandantes, los gastos ingentes para atender una sucesión de procesos judiciales por cerca de 11 años, y los sufrimientos y angustias que determinaron la quiebra económica de los integrantes del Consorcio.*

[...]

*4. En efecto, la naturaleza de la Acción Popular, no supone la suspensión o derogatoria de todo el núcleo duro que rige la contratación estatal en nuestro país, iniciado recientemente con la vigencia de la Ley 80 del 93 y las normas que le complementan, en cuyo texto están consagradas las facultades de las partes contratantes, dentro del marco de la autonomía de la voluntad, su validez, la forma de su perfeccionamiento, su suspensión, prórroga y modificación de los contratos, el anticipo y pago anticipado del contrato, las reglas presupuestales que lo rigen, las potestades excepcionales de la administración, y esencialmente la competencia para conocer de los conflictos que ocurran dentro de esa actividad administrativa.*

[...]

***Como quiera que la sentencia constitutiva del error, y las providencias que dan cuenta de su ejecución, llegan a tal nivel de confusión jurídica que descalifica actos contractuales de las partes, desconoce la suspensión del contrato, ocurrida por efecto de la justicia durante cerca de 5 años, y condena a los Contratantes a indemnizar daños y perjuicios, y prácticamente a renovar un contrato fenecido, restaurando un objeto desechado por las propias partes, fluye la evidencia para estimar en el conflicto en ciernes una verdadera vía de hecho judicial, generadora de manera autónoma de un daño antijurídico en escala patrimonial, dada la carga dineraria impuesta, con efecto en la esfera individual de los Demandantes a quienes genera enorme sufrimiento moral y pérdida completa de su ‘K de contratación’ que le saca del mercado a que profesionalmente se dedicaban, todo lo cual materializa el concepto de daño antijurídico indemnizable**”.* (Destacado por la Sala)

41. En ese contexto, vistos los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en el libelo introductorio, la Sala encuentra que a juicio de la parte demandante la providencia contentiva del error jurisdiccional y generadora del daño, es la sentencia



15001-23-33-000-2022-00613-00

de segunda instancia proferida el 26 de octubre 2017 por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de acción popular con número de radicación 1500133-31-009-2011-00021-00.

42. Por consiguiente, debido a que según la constancia de ejecutoria expedida el 6 de abril de 2021 por Secretaría del Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>8</sup>, la sentencia de 26 de octubre 2017 quedó en firme el 10 de noviembre de 2017, el conteo del término de caducidad en el caso concreto inició a partir del 11 de noviembre de 2017 y transcurrió hasta el 12 de noviembre de 2019, ya que el vencimiento ocurrió en día inhábil conforme lo dispone el inciso décimo del artículo 118 del CGP., debía ser extendido hasta el primer día hábil siguiente.

43. En ese orden de ideas, contrario a lo expuesto en el libelo introductorio, no es posible iniciar el conteo del término de caducidad desde la firmeza de la providencia con la que culminó el incidente de liquidación de la condena en abstracto el 9 de diciembre de 2021 por cuanto, debido a que el supuesto del error jurisdiccional exige que el yerro esté contenido en la providencia judicial que se erige como el hecho dañoso y, en este caso, los yerros invocados se encuentran contenidos en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 26 de octubre de 2017, es a partir del día siguiente a su ejecutoria que inicia el conteo del término de caducidad.

44. Asunto diferente, es que tal como fue expuesto en el marco jurídico del presente proveído, los efectos nocivos sean cuantificados de manera posterior, lo cual no implica que el término de caducidad inicie desde el momento en que se

<sup>8</sup> **“LAS SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA DE FECHAS 27 DE JULIO DE 2015 y 26 DE OCTUBRE DE 2017**, proferidas por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión No. 6, dentro del expediente de **ACCIÓN POPULAR** con radicación No. 15001 33 31 009 2011 00021 00 (01), siendo accionante: **PEDRO PABLO SALAS HERNÁNDEZ**, accionado: **MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS**, quedaron ejecutoriadas el 10 de noviembre de 2017 a las 5:00 p.m.”

Documento 006. COPIAS AUTENTICADAS FALLOS.pdf, en archivo 2\_EXPEDIENTEDIGITAL\_018AEXPEDIENTEDIG.zip, en carpeta de Otros cuadernos, en el expediente digital en el sistema para la gestión judicial SAMAI, consultado como registro público bajo en número de radicación 1500133100920110002100, correspondiente al proceso de acción popular en el que se profirió la sentencia objeto de la presente demanda.

conoce la magnitud de los perjuicios ocasionados.

45. De manera que, en el caso concreto, la providencia en la cual se liquidó de manera definitiva la condena impuesta en abstracto, tan sólo determinó la entidad del perjuicio, concretando los valores exactos de las condenas impuestas en la sentencia de 26 de octubre de 2017 en firme, mas no fue constitutiva del hecho generador del daño y, por lo tanto, no es posible tenerla como referente de inicio del término de caducidad de la reparación directa.

46. Así las cosas, encontrándose acreditado que, la providencia que se adujo contiene el error judicial es la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 26 de octubre 2017, ejecutoriada el 10 de



15001-23-33-000-2022-00613-00

noviembre de 2017, el conteo del término de caducidad de 2 años transcurrió entre el 11 de noviembre de 2017 y el 12 de noviembre de 2019, por lo que habiéndose radicado la demanda el 13 de octubre de 2022<sup>7</sup>, conforme con el numeral 1° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, la Sala rechazará la demanda.

## 6. Otros asuntos

47. Junto con el libelo introductorio fueron allegados los escritos<sup>8</sup> remitidos como mensaje de datos por correo electrónico, mediante los cuales los señores Mauricio Perafán Zapata y William Mendoza Triana, aduciendo las calidades de representante legal e integrante del Consorcio Educativo Tunja, respectivamente, confirieron poder al abogado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

48. Conforme con lo dispone el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, los poderes especiales para cualquier actuación judicial pueden ser conferidos mediante mensaje de datos en el que conste la dirección de correo electrónico dispuesta para notificaciones.

49. Empero, la Sala encuentra que no es posible reconocer personería adjetiva para que el abogado Gómez Aranguren actúe en calidad de apoderado de la parte demandante en el proceso de la referencia, ya que los poderes no fueron acompañados por los documentos mediante los cuales se acredite la calidad de poderdantes, tan solo fue allegada la descripción informal<sup>11</sup> sobre los integrantes del Consorcio Educativo Tunja, la cual, en modo alguno, es suficiente para acreditar la conformación y la representación legal del Consorcio.

## III. DECISIÓN

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

### Resuelve:

**PRIMERO: RECHAZAR** el medio de control de reparación directa promovido por el Consorcio Educativo Tunja, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NO reconocer** personería al abogado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, para que actúe dentro del proceso de la referencia en calidad de

<sup>7</sup> Acta de reparto en documento 31\_ED\_EXPEDIENTE\_22571.pdf, índice 3 del expediente en plataforma SAMAI.

<sup>8</sup> Documentos 0 Gmail - Poder Mauricio Perafan 2022 09 08.pdf y 0 Gmail - PODER MPL & CIA LTDA.pdf, archivo 2\_ED\_EXPEDIENTE\_RV\_DEMANDA\_CONSORCI.zip índice 3 del expediente en plataforma SAMAI.

<sup>11</sup> Documento 1 Conformacion y Datos de los Consorciados.pdf, ibidem.



15001-23-33-000-2022-00613-00

apoderado judicial de la parte demandante, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Una vez en firme esta providencia, por secretaría archívese la demanda.

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

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*

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

*Firmado electrónicamente*

**DIEGO MAURICIO HIGUERA JIMÉNEZ**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

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