



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintinueve (29) de octubre de dos mil quince (2015)

**Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL -  
POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE  
REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA  
INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS  
POR LA VIGENCIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO  
QUE ES REVOCADO POSTERIORMENTE POR LA  
ADMINISTRACIÓN - CADUCIDAD DEL MEDIO DE  
CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER  
LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS  
CON LA REVOCATORIA DE UN ACTO  
ADMINISTRATIVO.

**SENTENCIA No. 089**

**I. ASUNTO A DECIDIR**

No encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales de la Ley 1437 de 2011, concierne a esta Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 3 de febrero de 2015, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

## **II. ANTECEDENTES**

### **2.1. Objeto de la demanda.**

JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS, por intermedio de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, procurando que sean declaradas administrativamente responsables por los posibles perjuicios causados con motivo de su retiro del servicio activo.

### **2.2. Hechos.**

La *causa petendi*, en síntesis, se sustentó en los siguientes hechos:

Señala el demandante que, el día 7 de marzo de 2005, la Oficina de Control Interno de la Policía Nacional de Sucre, lo declaró disciplinariamente responsable, dentro de la investigación disciplinaria No. DESUC-2003-080 del 4 de noviembre de 2003, por la comisión de una falta tipificada como grave; en consecuencia, se le impuso el correctivo disciplinario de un día de multa, quedando el registro en el certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.

Indica que, el 5 de enero de 2006, la Oficina de Control Interno de la Policía Nacional de Sucre, por segunda ocasión lo sancionó, esta vez, dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2005-228 del 12 de octubre de 2005; imponiéndole el correctivo disciplinario de un día de multa, con la anotación en el certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.

Advierte que, el 30 de junio siguiente, la Oficina de Control Interno de la Policía Nacional de Sucre, dentro del proceso disciplinario No. DESUC 2006-85, lo sancionó por tercera vez, ordenando la respectiva inscripción en el certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.

Sustenta que, en virtud de las anteriores sanciones disciplinarias, la Dirección General de la Policía Nacional, mediante la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008, dispuso su retiro del servicio activo, en aplicación de la inhabilidad sobreviniente enmarcada en el artículo 38, numeral 2º, de la Ley 734 de 2004; esto es, por tener tres sanciones disciplinarias en los últimos cinco años, registradas en el certificado de antecedentes disciplinarios proferido por la Procuraduría General de la Nación.

Aduce que, concomitante para cuando se ordenó su retiro del servicio, solicitó ante la Dirección General de la Policía Nacional la revocatoria directa de la sanción impuesta dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2003-080, por considerarla violatoria del

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

debido proceso; de igual manera, deprecó a la Procuraduría General de la Nación, para que en ejercicio del poder preferente, asumiera la competencia sobre la revocatoria de la sanción antes mencionada.

Asegura que, el 3 de noviembre de 2009 presentó solicitud de revocatoria directa ante la Procuraduría General de la Nación, encaminada a que se dejara sin efecto la sanción disciplinaria impuesta dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2006-085, a la espera del pronunciamiento de la Dirección General de la Policía Nacional sobre la solicitud de revocatoria interpuesta contra la sanción del proceso disciplinario No. DESUC-2003-080.

Expone que, la Dirección General de la Policía Nacional, mediante providencia del 24 de febrero de 2010, resolvió “revocar el fallo de primera instancia proferido por el Comandante de la Policía de Sucre dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2003-080”; decisión que se comunicó a la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de que se corrigiera en el SIRI (Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad) los registros de antecedentes disciplinarios que él presentaba.

Anota que, en atención a lo resuelto, el día 12 de agosto de 2010 se le notificó de la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución No. 01227 de 2008, toda vez que en el SIRI ya no se reportaba ninguna inhabilidad en su contra; en consecuencia, se ordenó su reintegro al servicio activo de la Policía Nacional, luego de perdurar por más de dos años y cuatro meses retirado de la Institución.

Manifiesta que, a su turno, el 16 de noviembre de 2010, la Procuraduría General de la Nación revocó la decisión del 30 de junio de 2006, emitida dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2006-85, en la cual se le había sancionado; como consecuencia de ello, se le exoneró de responsabilidad disciplinaria.

Reseña que, la Resolución No. 01227 de 2008, tuvo su origen en una serie de actuaciones y operaciones administrativas en los que la parte demandada desconoció los requisitos formales para adelantar los procesos disciplinarios que conllevaron a su retiro, causándole a él y a su núcleo familiar perjuicios irremediables, tales como: (i) haberse ordenado el reintegro bajo el desconocimiento de las garantías necesarias que le permitieran una reincorporación en el mismo grado de sus compañeros de curso antes de la desvinculación ocurrida en el 2008, al restituirsele como patrullero pasó a ser subalterno de quienes antes tenían grados igual al suyo, de manera que se desmejoró ostensiblemente su condición económica y moral; (ii) la devolución de los ahorros que había realizado para acceder al subsidio de vivienda militar, a la cual tenía derecho el pasado mes de abril de 2012, por haber perdido la antigüedad y con ella, la posibilidad de compra de la vivienda; (iii) pérdida de oportunidad laboral durante el tiempo que estuvo sancionado disciplinariamente; (iv) perjuicios de orden

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

extrapatrimonial como: menoscabo en las condiciones de vida, bienestar, conflictos familiares y de pareja; (v) deudas, como causa directa de la falta de ingresos para solventarlas.

Sostiene que, el 8 de marzo de 2012, se celebró audiencia de conciliación ante la Procuraduría Delegada ante los Jueces Administrativos, sin que se llegara a un acuerdo entre los extremos procesales por no existir ánimo conciliatorio.

### **2.3. Trámite procesal.**

La demanda se presentó el 22 de agosto de 2012<sup>1</sup>, fue admitida por auto del 17 de septiembre de 2012<sup>2</sup>, notificada a la parte demandada<sup>3</sup> y al Ministerio Público.

### **2.4. Contestación<sup>4</sup>.**

La parte demandada, mediante apoderado judicial y dentro del término procesal, solicitó la denegatoria de las pretensiones de la demanda, al estimar que las mismas constituyen apreciaciones subjetivas de la parte actora; así mismo, afirmó que no se estructura en el sub iudice, los presupuestos de responsabilidad administrativa por falla del servicio, la cual en todo caso debe ser probada.

Señaló que, los perjuicios materiales deprecados por el actor son hipotéticos; en cuanto a los morales, éstos deben ser acreditados, más no fundarse en suposiciones.

Atinente a los hechos, indicó no tener constatación de los mismo, por ende se atiende a lo que resulte probado dentro del proceso; sin embargo, advirtió que el retiro del actor se causó debido a que en su oportunidad éste presentaba tres sanciones disciplinarias dentro de los últimos cinco años, que conforme lo anotado en la Ley 734 de 2002, constituye una inhabilidad sobreviniente, en la cual se soportó su retiro del servicio; a pesar que posteriormente, tales sanciones disciplinarias resultaron revocadas, consecuentemente, se le reincorporó al cargo, cancelándole todos y cada uno de los haberes dejados de percibir; igualmente, se le promovió al grado inmediatamente siguiente al de su retiro; luego entonces, no se puede considerar que se le ocasionó algún perjuicio.

Como excepciones propuso: i) falta de legitimación por pasiva y cobro de lo no debido; ii) falta de causalidad entre la falta o falla de la administración y el daño.

---

<sup>1</sup> Folio 18, en concordancia con el acta individual de reparto a folio 199, C. Ppal 1.

<sup>2</sup> Folio 206 C. Ppal 2.

<sup>3</sup> Folio 213 C. Ppal. 2, a través de correo electrónico el 26 de septiembre de 2012.

<sup>4</sup> Folios 220 a 223 C. Ppal. 2.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

## **2.5. La sentencia recurrida.<sup>5</sup>**

El Juzgado Quinto Administrativo Oral de Sincelejo, decidió declarar administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, por el daño antijurídico ocasionado al demandante, como consecuencia de haber sido retirado del servicio, por consiguiente ordenó pagar a título de indemnización, 40 salarios mínimos legales mensuales, por concepto de perjuicios morales y daño a la salud, respectivamente.

Como sustento de su declarativa, sostuvo que el daño antijurídico causado al demandante se encuentra acreditado, conforme la Resolución No. 1227 del 27 de marzo de 2008, mediante la cual se le retiró del servicio por incurrir en una inhabilidad sobreviviente, al ser sancionado disciplinariamente en tres oportunidades en los últimos cinco años, conforme lo estipulado en el artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

El daño se imputó a la parte demandada, toda vez que posteriormente esa inhabilidad decayó, al revocarse una de las tres sanciones impuestas por la Oficina de Control Interno de la Policía Nacional, por violación al debido proceso; sin embargo, por todo el tiempo que perduró vigente la inhabilidad, por la cual se retiró del servicio al demandante, a éste se le causó unos perjuicios que no estaba en la obligación legal de soportar, que cesó con su reintegro, ordenado mediante la Resolución No. 02485 del 3 de agosto de 2010.

## **2.6. El recurso de apelación<sup>6</sup>.**

Dentro del término de ejecutoria de la sentencia de primera instancia, la parte demandada interpuso contra aquél pronunciamiento, recurso de apelación, en el que solicita la revocatoria de la providencia recurrida y se denieguen las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Sostiene que existe indebida escogencia del medio de control, en razón a que conforme la jurisprudencia que viene abriéndose paso desde el año 2009 al interior del Consejo de Estado, el medio de control de reparación directa no es el medio idóneo para pretender la reparación de los perjuicios derivados de un acto administrativo que fue posteriormente revocado por quien lo profirió, como apuntó el A quo, salvo que la revocatoria del acto se haya presentado dentro de los cuatro meses siguientes a la expedición del mismo, pues de lo contrario se debe ejercer directamente contra éste el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que se puede solicitar igualmente el pago de los perjuicios derivados por su expedición; y si el interés

---

<sup>5</sup> Folios 468-486 C. Ppal 3.

<sup>6</sup> Folios 495-506 ib.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

es ejercer el medio de reparación directa, es válido pero también debe hacerse dentro del término de los cuatro meses.

En ese sentido, considera que existe caducidad, toda vez que siendo el medio de control procedente el de nulidad y restablecimiento del derecho, éste debió ejercerse dentro de los cuatro meses siguiente a partir de que se notificó cada una de las sanciones disciplinarias al demandante, pero no el de los dos años que opera en las reparaciones directas, contados a partir de la revocatoria del acto disciplinario que lo sancionó, toda vez que la solicitud no se hizo dentro del primer término mencionado, sino siete años después, lo que evidencia una actuación tendiente a revivir términos, ni tampoco se ejerció, dentro de los dos años a partir de su retiro del servicio, que se supone es el perjuicio que solicita le sea indemnizado.

Adicionalmente, indica que la sola revocatoria directa del acto administrativo no configura *per se* la causación de algún perjuicio, ni habilita al demandante a partir de ese momento demandar a quien lo expidió, teniendo en cuenta que contra ese mismo acto, el demandante no ejerció ningún recurso, ni demando a partir de que se le notificó, sino que siete años después, solicitó su revocatoria directa.

Finalmente, estima que los perjuicios morales y daño a la salud que ordenó indemnizar el A quo, no se encuentran probados, teniendo en cuenta que al demandante, para cuando se le reintegró al servicio, se le reconoció y pagó todo lo dejado de percibir por el tiempo que duró retirado

## **2.7. Actuación en segunda instancia**

Mediante auto del 10 de junio de 2015, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada<sup>7</sup>; por auto del 17 de julio de siguiente, se corrió traslado a las partes por diez días para alegar de conclusión<sup>8</sup>.

## **2.8. Alegatos de conclusión.**

### **2.8.1. De la parte demandante<sup>9</sup>**

Apuntala que, existe una apelación adhesiva en la que se solicita la revocatoria del numeral sexto de la sentencia de primera instancia, en el que se denegó la condena en costas, sin exponer motivos para ello.

---

<sup>7</sup> Folio 3 C. Alzada.

<sup>8</sup> Folio 14 ib.

<sup>9</sup> Folios 35-36 ib.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

## **2.8.2. De la parte demandada<sup>10</sup>.**

En esta oportunidad, la parte demandada reprodujo *in extenso* los argumentos insertos en el recurso de apelación.

## **2.8.3. Ministerio Público.**

El representante del Ministerio Público ante esta Corporación, no emitió concepto de fondo.

## **III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en segunda instancia el presente asunto.

### **3.1. Problemas jurídicos.**

Teniendo en cuenta que, la potestad que tiene el *Ad quem* para resolver la alzada, de conformidad con el artículo 328 del C. General del Proceso, aplicable por remisión del 306 de CPACA, está limitada a conocer solamente de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae el recurso de apelación, pues los mismos, en los casos del apelante único, definen el marco de la decisión que ha de tomarse en esta instancia, el problema jurídico se circunscribe en determinar, si *¿Es procedente el medio de control de reparación directa, para obtener la indemnización de los perjuicios causados por la revocatoria de un acto administrativo?*

En caso positivo, debe precisar si, *¿El medio de control de reparación directa se presentó oportunamente, y si la parte demandada es administrativamente responsable por los posibles perjuicios inmateriales causados al actor, con ocasión de su retiro del servicio activo mediante acto administrativo de ejecución, que posteriormente decae con ocasión de la revocatoria de uno de los actos que le sirvieron de fundamento?*

Guardando congruencia entre lo alegado en el recurso de apelación con lo que será la resolución en esta instancia, se detendrá la Sala a determinar: (i) línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la procedencia de la acción de reparación directa, surgida de la revocatoria de un acto administrativo; (ii) computo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en el caso anterior; (iii) caso concreto.

---

<sup>10</sup> Folios 23-34 ib.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

### **3.2. La procedencia de la acción de reparación directa para obtener la reparación de los perjuicios causados por la declaratoria de nulidad o revocatoria de un acto administrativo.**

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ya en vigencia de la nueva Carta, admite a partir de la cláusula general de responsabilidad patrimonial establecida en el artículo 90 ibídem, la posibilidad de demandar la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actos administrativos revocados por la propia administración o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la consiguiente reparación para quienes hubieran sufrido perjuicios por su causa, pues la exigencia constitucional parte de la existencia de un daño antijurídico y su imputabilidad a una autoridad pública.

Ahora, no siempre el escenario es claro en cuanto al medio de control procedente para solicitar la correspondiente indemnización de los perjuicios originados de tal circunstancia, pues tanto el de nulidad y restablecimiento del derecho, al igual que la reparación directa, son de naturaleza resarcitoria; y si bien el artículo 171 del CPACA impone al juez el deber adecuar toda demanda al trámite que corresponda, dejando a merced del demandante la escogencia del medio de control; cabe advertir que, cada medio de control tiene sus propios requisitos y términos de caducidad que no puede suplir el operador judicial. Además, cualquiera sea el medio de control que se invoque, el actor deberá acreditar los elementos que configuran la responsabilidad del Estado, es decir, la ocurrencia del daño antijurídico, la imputación del daño a la acción u omisión a la Autoridad Pública y el nexo de causalidad existente entre el daño y la imputación.

En ese sentido, si se tiene por objeto restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales, en consecuencia, obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado, el medio de control debido es el de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual debe dirigirse contra el acto a enjuiciar dentro de los cuatro meses siguientes a su comunicación, notificación, ejecución o publicación del mismo, con indicación de las normas violadas y explicando el porqué de su violación; sin embargo, si la fuente del perjuicio es en un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación de un inmueble, el medio de control pertinente es el de reparación directa, que debe ejercitarse dentro de los dos años siguientes de ocurrida alguna de las circunstancias antes enunciadas.

No obstante lo anterior, el Consejo de Estado reconoce la viabilidad de la acción de reparación directa por los perjuicios causados por la ejecución de un acto administrativo legal o los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

ilegal, que posteriormente es revocado directamente por la propia Administración o anulado por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.<sup>11</sup>

En el primer caso, es claro que la legalidad del acto no es objeto de discusión en el curso del proceso, puesto que el ejercicio de la función administrativa bien puede estar ajustada al ordenamiento jurídico, no obstante causar a un administrado un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas que debe soportar con relación a todos los demás, por lo tanto esa carga anormal y excepcional constituye un daño especial que la Administración debe indemnizar, a pesar de la legalidad total de su actuación. En tal situación, la procedencia de la acción de reparación directa depende principalmente de la ausencia de cuestionamiento respecto de la legalidad del acto administrativo que generó los perjuicios alegados por la parte actora.

Al respecto, en sentencia del 8 de marzo de 2007, expediente 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421), Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio, se reconoció la posibilidad de ejercer la acción de reparación directa cuando lo que se pretenda es reclamar la reparación de los perjuicios ocasionados por un acto administrativo legal. Se en aquella oportunidad:

*“Sobre la responsabilidad de la administración pública por actos administrativos legales, recientemente la Sala subrayó que cuando la acción se interpone con ocasión del rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas, como sucede cuando un inmueble es declarado patrimonio arquitectónico, lo cual comporta no poder disponer del mismo libremente, habida consideración que tiene la obligación de conservar su estructura en beneficio de la comunidad, la acción de reparación directa resulta procedente. Dijo la Sala:*

*“Los actos administrativos, como expresión de la voluntad de la Administración Pública con la finalidad de producir efectos jurídicos, deben basarse en el principio de legalidad, el cual se constituye en un deber ser: que las autoridades sometan su actividad al ordenamiento jurídico. Pero es posible que en la realidad la Administración viole ese deber ser, es decir, que no someta su actividad al ordenamiento legal sino que, por el contrario, atente contra él. Se habla, en este caso, de los actos y actividades ilegales de la Administración y aparece, en consecuencia, la necesidad de establecer controles para evitar que se produzcan esas ilegalidades o para el caso en que ellas lleguen a producirse, que no tengan efectos o que, por lo menos, los efectos no continúen produciéndose y se indemnicen los daños que pudieron producirse<sup>12</sup>. **Cuando ello pasa y quien se encuentre afectado con la decisión administrativa alegue la causación de un perjuicio derivado de la ilicitud o ilegalidad de la misma, las acciones procedentes son las acciones de nulidad o también llamadas acciones de legalidad o de impugnación. Sin embargo, cuando esto no sucede, es decir, no se discute la validez del acto administrativo, y sólo se***

---

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 19 de abril de 2000, expediente 19517, en la que se reconoció que “la responsabilidad extracontractual no sólo puede provenir de hechos, omisiones, operaciones administrativas materiales, ocupación permanente o temporal por trabajos públicos, también puede provenir de la declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, revocatoria o nulidad, respectivamente; pues esas declaratorias reconocen la anomalía administrativa”

<sup>12</sup>LIBARDO RODRIGUEZ R. “Derecho Administrativo General y Colombiano”. Décimo Tercera Edición. Edt. Temis. Bogotá. 2002.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

**alega la causación de perjuicios, la acción procedente es la de reparación directa.**<sup>13</sup> (se subraya)

**Por manera que, vista la evolución jurisprudencial en punto de responsabilidad por el Estado-Regulador, sea este constitucional, legal o administrativo, la jurisprudencia vigente de esta Corporación se inclina decididamente por admitir la procedencia de la acción de reparación directa cuando quiera que no se cuestiona la “legitimidad” del acto normativo causante del desequilibrio ante las cargas públicas.**<sup>14</sup> (Negrillas de la Sala).

En el segundo evento, aceptó la posibilidad de reclamación de los perjuicios que se hayan irrogado a un administrado con un acto administrativo que a la postre resulta revocado por la propia Administración o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por ilegal, conviene citar lo conceptuado por el Consejo de Estado sobre el particular, en cada oportunidad al respecto.

En sentencia del 24 de agosto de 1998, expediente 13685, Consejero Ponente Dr. DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ, se dijo:

*“Ante todo la corporación considera que el criterio sostenido por el Tribunal de instancia para considerar inepta la demanda por equivocada escogencia de la acción por parte del actor, no es de recibo, frente a la filosofía consagrada constitucionalmente en materia de prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental, pues si bien es cierto que, cada una de las acciones, más técnicamente pretensiones, contenidas y disciplinadas en el Código Contencioso Administrativo, responden a un supuesto de hecho debidamente delimitado en dicho código de procedimiento, diferenciándose claramente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la acción de reparación directa, fundamentalmente por la circunstancia de que la primera es procedente cuando al restablecimiento del derecho se ha de llegar previa declaratoria de ilegalidad del acto cuya nulidad se demanda en tanto que la órbita de acción de la de reparación directa, no reclama declaratoria de ilegalidad de acto administrativo alguno como condición para su prosperidad, no lo es menos que, en un caso como el presente, la circunstancia de que se hayan proferido actos administrativos y posteriormente se hayan revocado, ha de ser necesariamente considerada, en orden a la determinación de la vía procesal idónea y adecuada para el reconocimiento de los perjuicios que se demandan.*

*“En este orden de ideas y como quiera que el acto administrativo de adjudicación desapareció de la vida jurídica por virtud de su revocatoria es imposible dentro de una lógica elemental sugerir al demandante que ha debido impugnar aquel acto mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras razones, porque la propia administración reconociendo la falta de fundamento de la resolución de adjudicación procedió a revocarla y en esa medida imposible le resultaba al demandante haber optado por la acción de nulidad, que supondría cuanto lo primero la*

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia de 27 de abril de 2006, Exp. No. 16.079, Rad. 19001-23-31-000-1996-07005-01, Actor: Maria del Rosario Arias Vallejo, Demandado: Municipio de Popayán, C. P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>14</sup> Sobre este tópico, ver entre otras providencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, sentencia del 23 de abril de 2008, Exp. 15906; sentencia del 16 de agosto de 2007, Exp. AG-0832; auto del 19 de febrero de 2004, Exp. 24027; auto de agosto 24 de 1998, Exp. 13.685.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

existencia del acto administrativo -vigencia- y lo segundo, la ilegalidad del mismo, presupuestos ambos indispensables para la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

*“Téngase presente que, al margen de la existencia del acto administrativo, bien pudieron haberse ocasionado perjuicios, cuyo resarcimiento no desaparece, por la circunstancia de la revocatoria del acto administrativo, que habiendo tenido una vida efímera fue revocado posteriormente y ello comporta precisamente lo contrario a lo sostenido por el Tribunal, esto es, la desaparición del acto administrativo como consecuencia de la prosperidad de la revocatoria directa, impide al afectado por aquel acto administrativo, solicitar el reconocimiento de eventuales perjuicios por la cuerda propia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ausencia de acto.*

***“Desde luego que, en un caso como el presente, la vía procesal con que cuenta el administrado para hacer valer su derecho sustancial es indudablemente la acción de reparación directa. Y no se diga que como el eventual perjuicio sufrido por el demandante encuentra su origen en un acto administrativo la única vía procesal para el reconocimiento de los perjuicios derivados del acto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues ello vulneraría el derecho del justiciable a utilizar la figura de la revocatoria directa en sede administrativa y ello en manera alguna puede sostenerse.***

*“Por lo demás, la interpretación que ahora se sostiene, no significa en manera alguna que el administrado pueda ‘convertir por voluntad’ la acción de nulidad en acción de reparación directa, pues lo que ocurre es que, cuando un acto administrativo ilegal desaparece del mundo jurídico por virtud de la revocatoria directa o bien como consecuencia de la prosperidad de los recursos interpuestos en su contra, deja de existir como objeto de acción jurisdiccional de nulidad y los eventuales perjuicios que encuentren su origen mediato o inmediato en dicho acto, debidamente acreditados en cuanto a su ocurrencia y cuantía, habilitan al perjudicado para demandarlos por la cuerda propia de la acción de reparación directa, sin que pueda sostenerse, como principio general, que la revocatoria del acto en sede administrativa tiene la virtud de hacer desaparecer la existencia de eventuales perjuicios causados por el acto administrativo, por aplicación de la presunción de legalidad del mismo. (Negrillas de la Sala).*

En el mismo sentido, en auto del 19 de abril de 2001, expediente 19517, Consejera Ponente Dra. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, se conceptuó:

***“Se recuerda que la responsabilidad extracontractual no sólo puede provenir de hechos, omisiones, operaciones administrativas materiales, ocupación permanente o temporal por trabajos públicos, también puede provenir de la declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, revocatoria o nulidad, respectivamente; pues esas declaratorias reconocen la anomalía administrativa.***

***“Debe tenerse en cuenta que la revocatoria administrativa como expresión del control de legalidad de los actos propios de la Administración se manifiesta en un acto jurídico administrativo, el cual se presume legal; este acto puede ser examinado judicialmente a) o como consecuencia de la demanda de su nulidad (acción impugnatoria) b) o como consecuencia de la solicitud de responsabilidad extracontractual (acción reparatoria) fundada en el reconocimiento administrativo de su propia falta; este reconocimiento administrativo, se repite, como acto jurídico que es se presume legal y veraz.***

(...)

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

*“Como el asunto demandado planteó la responsabilidad extracontractual del demandado bajo la base jurídica del propio reconocimiento Administrativo - en acto administrativo - de la “falencia o anomalía suyo”, no puede rechazarse la demanda”. (Negrillas de la Sala)*

Luego, en sentencia del 7 de julio de 2005, expediente 27842, Consejero Ponente Dr. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, se hizo un recuento jurisprudencial en torno a esta temática, en la que se reiteró una vez más la procedencia de la acción de reparación directa por los perjuicios causados con la expedición de un acto administrativo revocado directamente o anulado en sede judicial, para lo cual se consideró:

***“Como en su oportunidad se expuso, la procedencia de la acción de reparación directa en los casos en que la propia administración ha revocado un acto administrativo, con el que se causaron perjuicios, es una expresión del derecho a acceder a la justicia consagrado en el art. 229 de la Carta.***

*“En virtud del derecho constitucional mencionado, el juez, al examinar la procedencia de una acción ejercida por un particular, que busca solucionar una cuestión que al parecer compromete la responsabilidad del Estado, debe favorecer la opción que le permita a ese particular poner en movimiento el aparato judicial, procurando que la seguridad jurídica y el debido proceso no resulten sacrificados.*

***“En casos como el presente, se debe considerar la acción de reparación directa dado que el acto administrativo que presuntamente generó los perjuicios desapareció del ordenamiento jurídico, en el momento en que la administración reconoció su error.***

***“En estas circunstancias, es posible afirmar que el daño que se causa a los administrados únicamente se torna antijurídico en el momento en que la administración, reconociendo la ilegalidad del acto, decide retirarlo del ordenamiento jurídico. Con anterioridad a ello, el acto se encontraba protegido por la presunción de legalidad y, en consecuencia, los efectos que generaba se reputaban legales.***

***“En efecto, si se entiende, como lo ha expuesto la jurisprudencia, que únicamente es indemnizable el daño antijurídico y que dicha ‘calificación se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo’<sup>15</sup> es posible afirmar que el daño causado por un acto administrativo cobijado por la presunción de legalidad no es antijurídico sino en el momento en que la administración reconoce que el acto es ilegal, lo retira del ordenamiento jurídico y, por lo mismo, desaparece el deber de los administrados de soportarlo.***

***“En conclusión, es procedente la acción de reparación directa para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo que ha sido revocado por la administración.***

***“Lo anterior no obsta para que, como se dijo en la providencia del 19 de abril de 2001, el juez deba analizar si efectivamente el acto revocado era ilegal, si dicha ilegalidad se***

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de enero de 2000, Exp. No. 10867, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

**produjo como consecuencia de la actuación de la administración<sup>16</sup> y si los perjuicios causados son indemnizables<sup>17</sup> (Negrillas de la Sala).**

Igualmente, en sentencia del 5 de julio de 2006, expediente 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051), Consejera ponente Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO, se revalido la sentencia del 24 de agosto de 1998, así:

*“La Sala ha precisado que la responsabilidad extracontractual del Estado puede provenir de un acto administrativo que ha sido declarado ilegal, en la medida en que dicha declaratoria reconoce la anomalía administrativa presentada.<sup>18</sup> Procedencia de la acción, que sólo tiene lugar cuando quiera que entre el daño antijurídico causado y el acto administrativo general no media acto administrativo particular que pueda ser atacado en sede jurisdiccional.*

*Es claro que la acción de reparación directa sólo procede si la antijuridicidad del daño deriva directamente de la declaración de nulidad del acto administrativo general por parte del juez del mismo:*

*“Así pues, el actor, obedeciendo la imposición de un tributo departamental contenida en la Ordenanza 044 de 1998, pagó lo que correspondía mientras tal Ordenanza estuvo vigente, soportando un perjuicio que, durante la vigencia del acto, se reputó jurídico, pero cuya antijuridicidad quedó delatada con la declaración de nulidad de dicha ordenanza en sede judicial, declaración que privó de legitimidad a los efectos ya generados e impidió que produjera otros en la medida en que la expulsó de la vida jurídica.*

*“El perjuicio aducido por el actor, tal como se deriva de su planteamiento, se causó con la aplicación de la Ordenanza 044 de 1998, y su antijuridicidad se derivó de su declaración de nulidad proferida por el Consejo de Estado. En consecuencia, habiendo decisión judicial sobre la ilegalidad del acto en virtud del cual el actor sufrió -según dice- el detrimento patrimonial que pretende se le repare, en otros términos, habiendo operado la institución de la cosa juzgada respecto de la ilegalidad del acto, él ha dejado de existir como objeto de cualquier acción que pretenda su nulidad, de manera que los daños causados por tal acto, ‘debidamente acreditados en cuanto a su ocurrencia y cuantía, habilitan al perjudicado para demandarlos por la cuerda propia de la acción de reparación directa’<sup>19</sup>. (...)*

***“En conclusión: la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal cuando tal ilegalidad ha sido declarada judicialmente, pues tal declaración deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública. Por ello, la demanda no podía ser rechazada.”<sup>20</sup>***  
*(Subraya del Original – Negrillas de la Sala)*

<sup>16</sup> Cita textual del fallo: Es posible que la ilegalidad surja de la actuación de mala fe por parte del administrado, en cuyo caso parece poco probable la posibilidad de indemnizar los perjuicios causados.

<sup>17</sup> Esta posición, es revalidada por la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de abril de 2013, expediente 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437), Consejero Ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 19 de abril de 2001, Rad. 19517, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de agosto 24 de 1998. Expediente número 13685.

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Auto de 15 de mayo de 2003, Rad. 23205, C.P. Alier Hernández Enríquez.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

En auto del 25 de julio de 2007, expediente 33013, Consejero Ponente Dr. ENRÍQUE GIL BOTERO, estudiando la admisibilidad de la acción de reparación directa para deprecar los perjuicios posibles causados con la anulación de un acto administrativo de carácter electoral, se señaló:

*“En efecto, las acciones contencioso administrativas tienen un claro e identificable propósito, en la medida que el legislador las estableció específicamente para obtener la materialización de determinadas pretensiones.*

*“La acción electoral tiene como sustrato el mismo establecido para las acciones de simple nulidad, tanto es así que aquélla se puede ejercer con fundamento en las causales generales de anulación (art. 84 del C.C.A.), o las específicas del artículo 223 ibídem. De tal suerte que la estructura de la acción electoral constituye, en sí misma, una acción de simple nulidad y, por ende, sólo sirve para invalidar actos administrativos que se refieren a la elección o nombramiento realizados para determinados cargos públicos.*

***“Así las cosas, resulta perfectamente lógico que se ejerza la acción de reparación directa para solicitar la indemnización de perjuicios derivados, supuestamente, de los efectos producidos por un acto declarado ilegal. En otros términos, que mediante la correspondiente demanda no se pretenda controvertir la legalidad de un acto administrativo que inclusive, ya fue declarado nulo, sino la indemnización de un daño antijurídico del cual se tuvo conocimiento, precisamente, una vez ejecutoriada la decisión que declaró nulo - en un proceso de nulidad electoral- un determinado acto administrativo de escrutinio”<sup>21</sup> (Negrillas de la Sala)***

No obstante la tesis asentada hasta entonces mayoritariamente en el seno de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de diciembre de 2008, expediente 50001-23-26-000-1996-01901-01(16054), Consejero Ponente RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, se expuso que los actos administrativos de los cuales se deduce supuestamente un perjuicio por ilegal, deben ser impugnados mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no pueden serlo por el de reparación directa; sin embargo, se aclaró que si tal acto es revocado en virtud de la actividad oportuna del accionante mediante los recursos de ley, procede aquella última para obtener la indemnización de los perjuicios que sufrió con su ejecución, puesto que ya no existe acto administrativo que impugnar, toda vez que el que subsiste, es el favorable a sus intereses, es decir, el que revocó la decisión que lo afectaba, consecuentemente, no le asiste interés alguno para demandarlo. Lo siguiente, es lo expresado:

*“Conforme a lo anterior, es claro que en el presente caso no resulta procedente el análisis de las pretensiones 3 y 4, atinentes al reconocimiento de perjuicios por concepto del valor comercial de los predios que fueron objeto de adjudicación a terceros, pues tales pretensiones han debido ser objeto de proposición dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se juzgara la validez de los actos administrativos contentivos de las decisiones cuestionadas.*

---

<sup>21</sup> Ibíd.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

No sucede lo mismo en relación con las pretensiones Primera y Segunda, puesto que si bien corresponden a la reclamación de perjuicios por la irregularidad de un procedimiento administrativo que culminó con actos de la misma naturaleza, lo que en principio permitiría aducir la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en realidad en casos como el presente la situación es diferente.

En efecto, se trata de un procedimiento en el cual, frente a una decisión del INCORA, que declaró extinguido el derecho de dominio sobre parte del predio de propiedad del actor, contenida en la Resolución No. 3253 del 2 de junio de 1993, el afectado interpuso oportunamente recurso de reposición, el cual fue resuelto atendiendo sus argumentos y revocando la decisión inicial.

Esa revocatoria no conlleva el deber de la Administración de indemnizar perjuicio alguno que se haya podido ocasionar con la vigencia del acto administrativo, puesto que se trata de una facultad que la ley le otorga, de dejar sin efectos sus propios actos sin necesidad de acudir ante el juez, como consecuencia de los recursos de vía gubernativa interpuestos por el afectado con el acto o mediante el mecanismo de la revocatoria directa, siempre que advierta que en su expedición se ha configurado alguna de las causales consagradas para ello –art. 69, CCA-: Violación de la Constitución o de la ley, desconocimiento o vulneración del interés público o social o la afectación injustificada de una persona, sin que ninguna norma legal le imponga así mismo, el deber de reconocer autónoma y directamente, alguna responsabilidad por los efectos patrimoniales que tal decisión haya podido producir.

**Por la anterior razón, si el afectado con el acto administrativo revocado a instancias suyas y como consecuencia del recurso interpuesto, pretende la indemnización de los perjuicios que sufrió con su ejecución, debe acudir a la acción de reparación directa, puesto que ya no existe acto administrativo que impugnar, toda vez que el que subsiste, es el favorable a sus intereses, es decir, el que revocó la decisión que lo afectaba y por lo tanto, no le asiste interés alguno para demandarlo.**

**Se trata entonces, de una pretensión indemnizatoria que no está ligada a la declaratoria de nulidad de acto administrativo alguno, razón por la cual, la acción procedente es la de reparación directa.**

**Eso es precisamente lo que sucedió en el sub-lite, puesto que el INCORA finalmente revocó la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio del señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, como consecuencia del recurso oportunamente interpuesto por éste en contra de la referida decisión; es decir que ya no hay decisión adversa vigente y produciendo efectos, contra la cual se hubiera podido intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que el único acto vigente, es precisamente el de revocatoria, que sacó del tráfico jurídico al acto administrativo ilegal.**

**En consecuencia, la única opción posible para reclamar por los daños que se hayan podido ocasionar con fundamento en la ejecución del acto administrativo que fue revocado, es la de ejercer la acción de reparación directa, tal y como fue incoada en el presente proceso; y por lo tanto, estas pretensiones serán objeto de estudio y decisión.”**  
**(Negrillas de la Sala)**

Luego en la sentencia del 13 de mayo de 2009, expediente 25000-23-26-000-1998-01286-01(27422), Consejero Ponente Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, se

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

reconsideró la posición que venía aplicándose desde la sentencia de 24 de agosto de 1998<sup>22</sup>, que entendía que “la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de los perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa”; y se viró hacia la tesis según la cual resulta improcedente ejercer la acción de reparación directa para obtener la reparación de los perjuicios derivados de un acto administrativo que es posteriormente revocado por la administración, sino que en vista de un acto ilegal, éste debe atacarse previamente por ilegal, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consintiendo la excepción estipulada en la sentencia del 3 de diciembre de 2008<sup>23</sup>. Al respecto lo expuesto:

*“La prevalencia del derecho sustancial no sirve para cambiar a voluntad, el objeto y la naturaleza de las acciones contencioso administrativas que presentan condiciones legales que determinan su procedencia. Así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la pertinente para demandar la reparación de los perjuicios que tuvieron por causa un acto administrativo que se considera ilegal; por ende tiene por objeto la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho que con el mismo se conculcó.*

*La acción de reparación directa, en cambio, resulta procedente contra el Estado<sup>24</sup> cuando el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa. Su objeto es la declaratoria de responsabilidad extracontractual y la consecuente reparación del daño causado*

**2.2. La circunstancia de que los actos administrativos fuente del Daño hayan sido revocados posteriormente, no muta la acción originalmente prevista por la ley para obtener la reparación de los perjuicios derivados del mismo. Máxime si la revocatoria directa se produce cuando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ha caducado. En el caso concreto es verdad que ante la revocatoria de los actos determinantes del daño, no cabe una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pero no sólo por su inexistencia sobrevenida sino, especialmente, porque ya se había producido la caducidad de la acción que era pertinente.**

**2.3. La acción de reparación directa no es la procedente por la sola inconducencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto por medio del cual se revocó directamente el que causaba el perjuicio. Pues, de conformidad con lo expuesto, la misma no procede frente a daños causados con un acto administrativo que bien pudo demandarse por la vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.**

**2.4. La circunstancia de que la revocatoria directa de un acto administrativo no produzca el restablecimiento del daño causado con el mismo, no conduce a entender como procedente la acción de reparación directa pues, se reitera, la pertinente al efecto**

<sup>22</sup> Expediente 13685, Consejero Ponente Dr. DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ.

<sup>23</sup> Expediente 50001-23-26-000-1996-01901-01(16054), Consejero Ponente RAMIRO SAAVEDRA BECERRA.

<sup>24</sup> Téngase en cuenta que la misma acción también la puede ejercitar el Estado contra los particulares que le causen daño.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

**era la de nulidad y restablecimiento del derecho ejercitada dentro del tiempo previsto en la ley.**

La revocatoria directa de los actos administrativos, como lo ha señalado en abundantes providencias esta Corporación:

*“es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior.*

*Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones, y que los motivos por los cuales la administración pueda revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídicas respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados.”<sup>25</sup>*

Y se explican en la misma providencia, las causales que hacen procedente la revocatoria directa del acto administrativo, así:

a) Cuando sea manifiesta la oposición del acto administrativo con la Constitución o la ley. Es lógico que, como consecuencia del principio de legalidad que rige la actividad de la administración en el Estado de derecho, cuando un acto administrativo vulnere una norma superior que ha debido respetar deba ser revocado.

b) Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o atente contra él. El principio de interés público o interés general ha de ser el objetivo que anime siempre la actividad de la administración; por lo tanto los actos que lo lesionen o simplemente no armonicen con él, deben ser revocados

c) Cuando el acto cause agravio injustificado a una persona, es decir, un perjuicio o una ofensa, una lesión a su patrimonio moral o económico.<sup>26</sup>

(...)

*La revocación es una de las formas de extinción de los actos administrativos, que puede ser resumida diciendo que es la extinción de un acto de esa naturaleza dispuesta por la misma administración pública, fundándose para ello tanto en razones de oportunidad e interés público, como en razones de ilegitimidad.*

(...)

*De manera que, constituye un remedio jurídico contra la ilegalidad de los actos administrativos y un medio para que la administración se ajuste a los cambios que se producen ya que, de esta manera siempre su actividad será la adecuada al interés general, que es lo que siempre se espera del actuar de la administración.*

*Es una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos, pues encontrándose éstos en firme y, por ende, presumiéndose su legalidad y ostentando caracteres de ejecutividad y de ejecutoriedad, no obsta la actuación de la administración para revocarlos en cualquier momento, ya*

<sup>25</sup> Sentencia proferida por la Sección Primera el 13 de abril de 2000, expediente 5363.

<sup>26</sup>Younes Moreno, Diego. Curso Elemental de Derecho Administrativo. Editorial Temis, Bogotá, 1984, págs. 94 y 95.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

que no se encuentra consagrado término de caducidad para solicitarla por los interesados, o para decidirla de oficio por la administración, pues ésta sólo pierde competencia para tal decisión cuando se ha proferido auto admisorio de demanda respecto del o de los actos cuya revocatoria se solicita o se pretende de manera oficiosa.”

(...)

2.5. El derecho de acción, como es sabido, se rige por normas de orden público, que son imperativas y desarrollan el principio del debido proceso que apareja el derecho de defensa. Riñe por tanto con la naturaleza de la acción, el dejar a los particulares el manejo de las normas que definen el término de caducidad de las acciones, en particular de la acción de reparación directa cuyo ejercicio se dilataría en el tiempo, al considerarla procedente para obtener la reparación de los perjuicios que el acto revocado directamente, pudiese causar.

**Por disposición del legislador, se insiste, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la única vía con la que se cuenta para obtener la reparación de los perjuicios causados con un acto administrativo que se reputa ilegal.”** (Subraya del Original – Negritillas de la Sala)

Contrario a la tesis fundada, presentó salvamento de voto la Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO, quien evocó la tesis que por más de diez años se expuso en la sentencia del 24 de agosto de 1998, que para mayor claridad en el sub lite, conviene traer a colación lo esgrimido en el mismo.

**“Frente a la demanda para la reparación del daño causado con actos administrativos particulares que son revocados directamente por la administración dada su ilegalidad, la prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental han fundamentado las decisiones de esta Sección, en el sentido de admitir como idónea la acción de reparación directa para el efecto.**

En sentencia de 24 de agosto de 1998<sup>27</sup> se señaló, en tesis que ha sido frecuentemente reiterada, y a la que acudo en apoyo de mi disidencia, que la circunstancia de que se hayan proferido actos administrativos y posteriormente se hayan revocado, debe ser necesariamente considerada, en orden a la determinación de la vía procesal idónea y adecuada para el reconocimiento de los perjuicios que se demandan, concluyéndose que para hacer valer el derecho sustancial, lo era la acción de reparación directa, a pesar de que el daño sufrido encontraba su origen en un acto administrativo, que ya había desaparecido del mundo jurídico para cuando se formuló la demanda.

Puntualmente ha establecido la jurisprudencia reiterada en la última década que “la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparición por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa.”<sup>28</sup>

**El reconocimiento de la ilegalidad del acto por la propia administración ha servido de sustento a este tesis, por cuanto la acción de reparación directa es la idónea para**

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 13.685, ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

<sup>28</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 24 de agosto de 1998, rad. 13685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

**cuando se demanda la reparación del daño antijurídico y aquél que tiene como causa el acto administrativo, sólo se torna en antijurídico cuando éste desaparece del mundo jurídico, bien sea por su anulación o bien por la revocatoria que de él haga la administración, dejando sin respaldo jurídico lo actuado en relación con el mismo.**

Y si bien la revocatoria directa solo produce efectos hacia el futuro, la decisión de la administración de revocar su propio acto por ilegal, pone en evidencia el reconocimiento de tal ilegalidad, y no cualquiera, sino aquella que en la que la oposición a la constitución y a la ley sea manifiesta. Y esa decisión de la administración trae como consecuencia la falta de respaldo jurídico para lo actuado con fundamento en el acto administrativo revocado, y por tanto la procedencia de la acción de reparación directa para reclamar el perjuicio causado mientras éste existió.

La ausencia de acto administrativo, debido a la revocatoria que del mismo hace la administración, impide de hecho el enjuiciamiento de su legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que tiene como pretensión principal su anulación, porque si bien teóricamente debe reclamarse la nulidad del acto administrativo mientras estuvo vigente, con el propósito de obtener la reparación de perjuicios que produjo mientras existió, esto es antes de que fuera revocado, en la práctica no es posible acudir a tal acción dado el término breve de que se dispone para intentarla. En efecto, para cuando la administración revoca el acto, lo cual puede hacer en cualquier época, normalmente habrá vencido el plazo que para formular la demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, dando al traste con las pretensiones reparatorias que pudiera tener el afectado con el acto administrativo revestido de una aparente presunción de legalidad.

La primacía del derecho sustancial y la garantía del acceso a la administración de justicia, han servido de soporte a la tesis expuesta en la cual el desaparecimiento del acto administrativo causante del daño, por decisión de la propia administración que reconoce el error cometido en el mismo, se constituye en el elemento estructurante de la antijuridicidad del daño y permite la demanda directa de los perjuicios causados con el acto expedido en tales condiciones, sin que se requiera su anulación durante el tiempo en que existió.

Tesis que surgió como respuesta, entre otras tesis, a aquélla que en alguna época negó admitir la procedencia de la acción de nulidad en contra del acto que había desaparecido del mundo jurídico por revocación directa que del mismo hiciera la administración, bajo el argumento de la sustracción de materia, dejando por esa vía al afectado en la más completa indefensión, ante la ausencia total, dentro del catálogo de acciones consagradas en el Código Contencioso Administrativo, de una que le permitiera reclamar los perjuicios sufridos con el acto revocado.

**No pretende la tesis que expongo en apego a la jurisprudencia que venía manejando la sección, hacer el esguince a la acción que corresponde para lograr la indemnización del daño causado con el acto administrativo, que siempre será la de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando el daño provenga de la ilegalidad del acto administrativo. Pero, entiendo que la situación no es la misma, cuando la ilegalidad es reconocida por la administración y en uso de su facultad de revocatoria directa, hace desaparecer el acto administrativo del mundo jurídico. Esta situación diferente, debe ameritar un tratamiento diferente, dado que parte del supuesto de que todo lo actuado ha sido ilegal por haberlo reconocido expresamente el Estado, de donde la pretensión anulatoria que tiene como finalidad desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo pierde su razón de ser, por cuanto en ese juicio se echaría de menos la**

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

**controversia en relación con la legalidad del acto, puesto que ésta ya ha sido reconocida por la autoridad que lo expió.**

*El control de la legalidad del acto administrativo en nuestro sistema, fundado en su anulabilidad y no en la nulidad de pleno derecho, como podría ser la consecuencia de la revocatoria directa del acto administrativo, impone soluciones justas que garanticen el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva de los derechos de los administrados. Una interpretación exegética como la que se propone de las “acciones” establecidas en el código contencioso administrativo, lleva a restringir ese derecho, dado que a pesar de que formalmente exista la posibilidad de demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, la diferencia de términos establecido en la norma para formular estas pretensiones, impide en la práctica que declarada la revocatoria directa del acto administrativo, se esté en tiempo de demandar también su nulidad.*

*Y es que no puede aplicarse la misma regla de derecho a situaciones fácticas diferentes, no es lo mismo exigir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuando el acto administrativo no es revocado por la administración, que cuando sí lo es por razones de ilegalidad, la cual no es de cualquier talante, sino que debe corresponder a la ilegalidad manifiesta, según lo exige el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.” (Negrillas de la Sala)*

La tesis expuesta en el salvamento citado, la retomó<sup>29</sup> el Consejo de Estado, en sentencia del 3 de abril de 2013, expediente 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437), Consejero ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GOMEZ; en la cual sostuvo que, si bien el ordenamiento jurídico distinguió la procedencia de las acciones a partir del origen del daño, reservando así la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados sean consecuencia de un acto administrativo y la acción de reparación directa para los que encuentren su fuente en un hecho, omisión u operación administrativa; la regla anterior encuentra dos excepciones reconocidas hasta entonces por la jurisprudencia, a saber: la primera tiene que ver con los daños que se hubieren causado por un acto administrativo legal; y la segunda, con los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así mismo, agregó una tercera excepción, para los eventos en que la ejecución de un acto administrativo es favorable para el administrado y posteriormente resulta revocado o anulado, pues tales perjuicios encuentran su origen en la revocatoria o anulación del acto y no en su expedición o ejecución, es decir, no por la entrada al mundo jurídico del acto administrativo sino por su retiro, en tal situación, se compagina los presupuestos fácticos para ejercer la acción de reparación directa; sin embargo, en este último evento, si la revocatoria o anulación es producto de la conducta del administrado, no procederá la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la entidad pública que expidió el acto administrativo. A continuación, las tesis explícitas sobre el particular en la sentencia mencionada.

---

<sup>29</sup> En el sentido de que accedió nuevamente la procedencia de la acción de reparación directa para obtener la reparación de los perjuicios causados por la declaratoria de nulidad o revocatoria directa de un acto administrativo.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

*“Así las cosas, tres son las hipótesis que hasta este momento se han identificado para concluir acerca de la procedencia de la acción de reparación directa cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa: i) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por los actos administrativos ajustados al ordenamiento jurídico, siempre y cuando no se cuestione en sede judicial la legalidad del acto administrativo en cuestión; ii) Cuando se pretenda la condena por los perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa; y, iii) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere sido favorable al actor, cuando quiera que la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública.” (Negrillas de la Sala)*

Más recientemente, en sentencia del 23 de abril de 2015, expedida dentro de la acción de tutela radicada No. 11001-03-15-000-2014-03055-00 (AC), el Consejo de Estado, Sección Cuarta, amparó el derecho de acceso a la administración de justicia del accionante, por cuanto el medio de control de reparación directa procede para el reconocimiento de perjuicios causados por acto administrativo ilegal revocado directamente por la propia administración.

### **3.3. Caducidad del medio de control de reparación directa, en tratándose de daños provenientes de la revocatoria de un acto administrativo.**

En cuanto al término de caducidad, el Consejo de Estado sostiene que éste debe contarse a partir de que se tiene conocimiento de la revocatoria. Lo anterior, ya que es claro que una vez queda ejecutoriada la decisión que retira del ordenamiento jurídico el acto administrativo, es que se tiene pleno conocimiento del daño antijurídico padecido por el mismo, circunstancia por la cual, es desde ese preciso momento que debe iniciarse el cómputo de caducidad de la acción de reparación directa para reclamar los eventuales perjuicios que pudo causar en vigencia el acto administrativo revocado, y así garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, conforme lo estipula el artículo 229 de la Carta Política.<sup>30</sup>

### **3.4. Caso concreto.**

En el sub lite, el actor por vía del medio de control de reparación directa, solicitó la indemnización de los perjuicios ocasionados por Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con ocasión de su retiro del servicio activo y posterior reintegro en virtud de la revocatoria directa de uno de los actos administrativos sancionatorios que sirvió de sustento para la ejecución del acto de desvinculación. El A quo, accedió a lo

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 25 de julio de 2007, Consejero ponente Dr. ENRIQUE GIL BOTERO, radicación No. 25000-23-26-000-2006-00313-01(33013).

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

anterior, por considerar probada la responsabilidad de la demandada, por consiguiente, condenó el pago de perjuicios inmateriales (morales y daño a la salud).

Inconforme con lo anterior, la parte demandada solicita en el recurso de apelación la revocatoria de la sentencia de primera instancia, porque a su juicio, el medio de control de reparación directa resulta improcedente para acceder a lo pretendido por el demandante, esto es, la indemnización de perjuicios derivados de un acto administrativo revocado, sino que éste debió ejercer oportunamente el de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual para cuando se presentó la demanda se encontraba caducado; además que, al margen de lo anterior, los perjuicios inmateriales reconocidos por el *A quo*, no están probados.

Al respecto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

Copia auténtica de la providencia del 7 de marzo de 2005, librada dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2003-80, por la cual se responsabilizó disciplinariamente al Agente GODIN RIVAS sancionándolo con las respectivas anotaciones.<sup>31</sup>

Copia auténtica de la providencia del 21 de octubre de 2005, librada dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2005-228, por la cual se responsabilizó disciplinariamente al Agente GODIN RIVAS, sancionándolo con las respectivas anotaciones.<sup>32</sup>; copia del auto del 2 de enero de 2006, por el cual se confirmó la anterior providencia, dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2005-228<sup>33</sup>.

Copia auténtica de la providencia del 30 de junio de 2006, librada dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2006-85, por la cual se responsabilizó disciplinariamente al Agente GODIN RIVAS, resultando sancionado con las respectivas anotaciones.<sup>34</sup>

Copia auténtica de la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008<sup>35</sup>, por la cual el Director General de la Policía Nacional retiró del servicio activo de la Policía Nacional al actor, como consecuencia de la inhabilidad sobreviniente contemplada en el numeral 2º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

Copia del Auto del 24 de febrero de 2010, por el cual el Director General de la Policía Nacional, accedió a la acción de revocatoria presentada por el actor, así como a los actos administrativos que se hayan originado para ejecutar la sanción; en su lugar, absolverlo de responsabilidad disciplinaria<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Folios 71-78 C/Ppal 1; 253-260 C/Pbas. 2.

<sup>32</sup> Folios 36-42 C/Pbas No. 1, 270-276 C/Pbas. 2.

<sup>33</sup> Folios 53-62 ib.

<sup>34</sup> Folios 291-303 C/Pbas. 2.

<sup>35</sup> Folios 90-92 C/Ppal 1; 295-297 C/Ppal 2.

<sup>36</sup> Folios 93-108 C/Ppal 1.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

Copia de la providencia del 16 de noviembre de 2010, Radicación No. IUS 400474 (DESUC 2006-85), expedido por el Procurador General de la Nación, por la cual se resolvió revocar la decisión del 30 de junio de 2006, proferida por el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Policía Sucre, dentro del radicado DESUC-2006-85, que sancionó al actor; en consecuencia, lo exoneró de responsabilidad disciplinaria y dejó sin efecto tal fallo.<sup>37</sup>

Copia de la Resolución No. 02485 del 3 de agosto de 2010, por la cual el Director General de la Policía Nacional declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008, ordenando reintegrarlo al servicio activo de la Policía Nacional, en el Grado de Patrullero; reconociendo como tiempo de servicio el tiempo que permaneció retirado de la institución y en consecuencia de lo anterior, se ordenó la cancelación de los haberes y emolumentos dejados de percibir por el señor GODIN RIVAS.<sup>38</sup>

### **3.4.1 Medio de control procedente.**

Como se dijo en las líneas considerativas, para determinar si es procedente o no el medio de control de reparación directa en el caso *sub examine*, lo únicamente determinante para ello es definir la causa del daño.

Al respecto, según se desprende del libelo introductorio de la demanda, el daño antijurídico presuntamente irrogado al actor, se originó en virtud del retiro del servicio activo como Policía Nacional, por disposición de la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008, expedida por el Director General de la Policía Nacional, como consecuencia de una inhabilidad sobreviniente, con las siguientes consideraciones:

“(…)

*Que el señor Patrullero GODIN JOSE RIVAS DE LA CRUZ identificado con la cédula de ciudadanía 11.154.241, se encuentra inhabilitado para desempeñar cargos públicos, de acuerdo al certificado de antecedentes disciplinarios número 7636169 expedido por la Procuraduría General de la Nación de fecha 27 de noviembre de 2007.*

*Que el señor Patrullero GODIN JOSE RIVAS DE LA CRUZ identificado con la cédula de ciudadanía 11.154.241, fue sancionado mediante fallo de primera instancia de fecha 07 de marzo de 2005, proferido por el Comandante Departamento de Policía Sucre, con un (1) día de multa, por falta tipificada como falta grave, a título de dolo, dentro del proceso disciplinario No. SIJUR DESUC-2003-80.*

*Que según constancia de fecha 7 de marzo de 2005 suscrita por el señor subintendente LUIS MIGUEL NUÑEZ GENES secretario Ad-Hoc, esta decisión quedó debidamente ejecutoriada.*

---

<sup>37</sup> Folios 113-124 C/Ppal I.

<sup>38</sup> Folios 125-127 C/Ppal I.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

*Que el señor Patrullero GODIN JOSE RIVAS DE LA CRUZ identificado con la cédula de ciudadanía 11.154.241, fue sancionado mediante fallo de primera instancia de fecha 21 de octubre de 2005 proferido por el Comandante Departamento de Policía Sucre, con un (1) día de multa, por falta tipificada como falta grave, a título de dolo, dentro del proceso disciplinario No. SIJUR DESUC-2003-228, confirmada mediante auto de fecha 02 de enero de 2006 proferido por el señor Director General Policía Nacional.*

*Que según constancia de fecha 05 de enero de 2005 (sic) suscrita por funcionaria investigadora comisionada, esta decisión quedó debidamente ejecutoriada.*

*Que el señor Patrullero GODIN JOSE RIVAS DE LA CRUZ identificado con la cédula de ciudadanía 11.154.241, fue sancionado mediante fallo de primera instancia de fecha 30 de junio de 2006 proferido por el Jefe Oficina de Control Disciplinario Interno DESUC, con amonestación escrita, por falta tipificada como falta grave, a título de dolo, dentro del proceso disciplinario No. SIJUR DESUC-2006-85 siendo notificada en estrados y quedando ejecutoriada la decisión, al manifestar el disciplinado de no apelar la decisión.*

*Que las sanciones disciplinarias impuestas al señor Patrullero GODIN JOSE RIVAS DE LA CRUZ identificado con la cédula de ciudadanía 11.154.241, corresponden a los últimos cinco años y la ejecutoria de la última sanción disciplinaria es de fecha 30 de junio de 2006.*

*Que como consecuencia de lo anterior el señor Patrullero GODIN JOSE RIVAS DE LA CRUZ identificado con la cédula de ciudadanía 11.154.241, se encuentra inhabilitado por tres años para desempeñar cargos públicos, conforme a lo dispuesto en el numeral 2º artículo 38 de la Ley 734 de 2002.”*

Bajo estos supuestos, se advierte que la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008, constituye un acto de simple ejecución toda vez que, como quedó visto, ella tan sólo materializó lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 734 de 2002, por eso, no es susceptible de ser demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por no tratarse un acto definitivo, es decir, no constituye un pronunciamiento de fondo sino que, al cumplirse los presupuestos legalmente establecidos en la ley para retirar del servicio al actor.

Ahora, si bien el acto de ejecución encuentra su causa en los actos sancionatorios, expedidos por la autoridad disciplinaria respectiva, ello no significa que formen un todo o una unidad (acto complejo); toda vez que el primero de ellos, esto es el de ejecución, no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna del disciplinado.

Además, no se cuestiona en el presente medio de control la legalidad de la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008, sino la causación de perjuicios fundamentado en la ocurrencia de un presunto daño antijurídico durante su vigencia. Lo anterior es así, toda vez que no se revocó la resolución en mención, sino uno de los actos que integran la actuación disciplinaria que le sirvió de sustento, lo cual conllevó a que decayera por pérdida de la fuerza ejecutoria.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

Acerca la pérdida de ejecutividad del acto administrativo, el artículo 66 del antiguo Código Contencioso Administrativo, vigente para la época de los hechos<sup>39</sup>, disponía:

*“Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:*

*(...)*

*2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho (...)*” (Negrillas de la Sala).

En el sub lite, la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008 se extinguió por la figura jurídica del decaimiento, por cuanto desapareció uno de sus fundamentos jurídicos, por consiguiente, dicha resolución se conmutó en ineficaz.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-069 de 1995, por la cual declaró exequible el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, en el que se instituye la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, expresó:

*“...Cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.”*

En ese orden de ideas, si bien la inmediata consecuencia del decaimiento del acto administrativo es la pérdida de toda vigencia, de tal suerte que no puede cumplirse o ejecutarse desde la ejecutoria de la declaratoria de nulidad o revocado su fundamento legal, tal circunstancia no implica *per se* la ilegalidad del acto decaído, en razón a que su presunción de legalidad sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo tanto, la situaciones jurídicas consolidadas durante su vigencia se reputan legales y seguirán surtiendo efectos, hasta tanto no sea anulado.

En ese sentido, una vez la Dirección de la Policía Nacional declaró la nulidad de la providencia del 7 de marzo de 2005, originada dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2003-80, exonerando de responsabilidad al actor, se expidió la Resolución No. 02485 del 3 de agosto de 2010, por la cual el Director General de la Policía

---

<sup>39</sup> Actualmente las causas de pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos, se encuentra consagrada en el artículo 91.2 del CPACA.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

Nacional declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008, reintegrándolo al servicio activo de la Policía Nacional.

Así las cosas, comoquiera que no se pretende discutir dentro del *sub lite* la legalidad del acto administrativo que retiró del servicio al actor, el cual, como se anotó, dejó de existir como objeto de cualquier acción que pretenda su nulidad, sino que se busca la reparación del eventual daño ocasionado por su ejecución, el medio de control de reparación directa se torna procedente para solicitar la resarcición de los presuntos perjuicios causados con la realización de tal operación administrativa. Tal como determinó el juez de primera instancia en la audiencia inicial<sup>40</sup>.

### 3.4.2. Caducidad.

Hasta aquí, es claro que la vía de la reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo decaído en virtud de la revocatoria de un segundo acto que servía de su sustento legal al primero; por lo tanto, lo siguiente es determinar si para el momento de presentación de la demanda, la misma se encontraba caducada.

Cabe recordar que la caducidad es el fenómeno procesal en virtud del cual, por el sólo transcurso del tiempo sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar por la vía jurisdiccional, dado que por tratarse de un vicio de fondo no es susceptible de corregir, por estar en juego derechos fundamentales de la persona como lo son entre otros el acceso a la administración de justicia, es que su declaración sólo será procedente cuando la misma aparezca de forma ostensible.

Así, entonces, para determinar la fecha a partir de la cual se debe iniciar el cómputo de la caducidad del medio de control en el presente caso, se debe tener en cuenta que el artículo 164, numeral 2º, literal c) del CPACA, dispone que el ejercicio de la acción por vía de la reparación directa, debe presentarse dentro de los **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 hacerlo conocido en la fecha de su ocurrencia*”.

Sin embargo, la regla general de los dos años consiguientes al presunto hecho dañino, debe analizarse a partir de cada caso concreto, pues la ley establece una excepción en los casos de la desaparición forzada; y la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>41</sup>, en

<sup>40</sup> Ver acta de Audiencia Inicial, a folios 449-456 C. No. 3.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, sentencia del 3 de abril de 2013, expediente 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437), Consejero ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

otros eventos, verbigracia: i) en caso de falla del servicio médico-asistencial, el término de caducidad se contará a partir del diagnóstico definitivo; ii) en materia de falla del servicio judicial, el plazo para que opere el fenómeno de la caducidad empieza a correr a partir de la ejecutoria de la providencia que deja sin fundamento jurídico la medida de privación de la libertad o que ordena el levantamiento de las medidas cautelares sobre bienes muebles e inmuebles; iii) en materia de ocupación de bienes inmuebles, el término de caducidad de la acción comenzará a transcurrir desde el momento en que finalice la obra pública o desde la inscripción de la limitación al derecho de propiedad en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, entre otros.

Así mismo, en los supuestos en que se revoca o anula un acto ilegal, la jurisprudencia contenciosa admite que, a partir de que se tiene conocimiento de la ejecutoria de la decisión respectiva debe contarse los dos años para reclamar los perjuicios causados con la vigencia del acto extinto, pues desde entonces es que se tiene pleno conocimiento del daño antijurídico causado, lo cual hace efectivo el derecho de acceder a la administración de justicia<sup>42</sup>. Y no puede ser menos, dado que éste razonamiento se enmarca en la concurrencia de dos situaciones: i) el acaecimiento del hecho y ii) el conocimiento por parte de la persona que considera afectados sus derechos por el hecho, omisión u operación administrativa, toda vez que una cosa es la ocurrencia del daño y otra muy distinta la proyección de sus efectos en el tiempo.

Sobre el tópico que nos ocupa, en sentencia del 7 de julio de 2005, expediente 27842, el Consejo de Estado ilustró lo siguiente:

***“En casos como el presente, se debe considerar la acción de reparación directa dado que el acto administrativo que presuntamente generó los perjuicios desapareció del ordenamiento jurídico, en el momento en que la administración reconoció su error.***

***En esas circunstancias, es posible afirmar que el daño que se causa a los administrados únicamente se torna antijurídico en el momento en que la administración, reconociendo la ilegalidad del acto, decide retirarlo del ordenamiento jurídico. Con anterioridad a ello, el acto se encontraba protegido por la presunción de legalidad y, en consecuencia, los efectos que generaba se reputaban legales.***

***En efecto, si se entiende, como lo ha expuesto la jurisprudencia, que únicamente es indemnizable el daño antijurídico y que dicha ‘calificación se obtiene de constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo’ -(sentencia 27 enero 2000 expediente 10867)-, es posible afirmar que el daño causado por un acto administrativo cobijado por la presunción de legalidad no es antijurídico sino en el momento en que la administración reconoce que el acto es ilegal, lo retira del ordenamiento jurídico y, por lo mismo, desaparece el deber de los administrados de soportarlo.***

(...)

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 25 de julio de 2007, Consejero ponente Dr. ENRIQUE GIL BOTERO, radicación No. 25000-23-26-000-2006-00313-01(33013).

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

**No comparte la Sala esta posición pues, la antijuridicidad del daño la deriva el actor del mencionado pronunciamiento de revocatoria, por lo que tal declaración es el punto de partida para el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, que fue la que ejerció el interesado.**

*La resolución de revocatoria es del 10 de julio de 1998, el término de caducidad se cumplía el 11 de julio de 2000 por lo que al ser presentada la demanda el 13 de marzo de 2000, la presentación se realizó en tiempo.” (Negrillas de la Sala).*

Así mismo, por vía analógica conviene traer a colación lo establecido por el Consejo de Estado en torno al momento a partir del cual debe contarse el término de caducidad del medio de control de reparación directa, en casos en los cuales se pretende sean reparados los daños ocasionados por un acto general, según la cual es a partir de la ejecutoria de la decisión que excluye del ordenamiento jurídico ese acto. A continuación lo estimado:

*“Habiendo proferido esa decisión, que hizo tránsito a cosa juzgada, las normas que generaron el perjuicio aducido por el actor fueron declaradas inexecutable y sacadas del ordenamiento jurídico. Ninguna otra acción podría haberse intentado para cuestionar su legalidad, pues, como se deriva de la sentencia de la Corte la inexecutable de las mismas se derivó de la inexecutable absoluta de competencia para proferirlas por la inexecutable de la ley que autorizaba su expedición. En consecuencia, la cosa juzgada material operó respecto de los decretos en cuestión con un alcance tal que, -ni siquiera admitiendo la procedencia de un control dual sobre aquél que contenía normas de naturaleza administrativa-, es improcedente cualquier nuevo pronunciamiento sobre su jurisdicción.*

*Términos de caducidad.*

***La antijuridicidad del daño la deriva el actor del mencionado pronunciamiento judicial, por lo que tal declaración es el punto de partida para el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, que es la que ejerció el interesado. (...)*** (Negrillas de la Sala).

En ese sentido, tal cual aparece demostrado en el expediente, la Resolución No. 02485 del 3 de agosto de 2010, que declaró la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008, se notificó al actor el **12 de agosto de 2010**, luego entonces a partir del día siguiente, debe contarse el término de caducidad, venciendo el mismo el 13 de agosto de 2012, pero como se suspendió el término anterior por la presentación de la solicitud de conciliación, la cual según acta que obra a folio 21, se realizó el 21 de noviembre de 2011, reanudándose dicho término el 6 de marzo de 2012, fecha en la cual se llevó a cabo la misma, declarándose fallida, es decir, el término de suspensión fue de 3 meses y 14 días; luego, el plazo para interponerla se corre del 13 de agosto hasta el 27 de noviembre de 2012.

Así las cosas, al verificar cuando se presentó la demanda, se observa que fue el 22 de agosto de 2012, es decir, dentro del término de ley; por lo cual no se erige la

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

caducidad del medio de control, como lo estableció la A quo, lo que impone el estudio de fondo del asunto.

### **3.4.3. Elementos de responsabilidad en el sub lite.**

#### **3.4.3.1. El hecho.**

El actor solicita la declaratoria de responsabilidad de la demandada y la cancelación de todas las sumas derivadas de los perjuicios causados con suretiro ilegal del servicio activo de la Policía Nacional, lo cual vendría a ser el origen del daño, toda vez que sin duda, en esos eventos cuando el retiro es consecuencia de un acto ilegal, se genera un perjuicio que habrá de considerarse jurídico en tanto el administrado está obligado a soportarlo durante su vigencia, pero que se convierte antijurídico cuando es expulsado de la vida legal, lo que evidencia que sus efectos no debían ser soportados, por lo que los perjuicios generados son susceptibles de ser indemnizados.

#### **3.4.3.2. El daño.**

El daño jurídico como fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es entendido como aquél que causa un detrimento o menoscabo patrimonial, que carece de título jurídico válido y que excede el conjunto de las cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social.

El daño alegado por el actor, tal como se deriva de su planteamiento pretensioso, se encuentra acreditado con la Resolución No. 01227 del 27 de marzo de 2008 expedida por el Director General de la Policía Nacional, la cual ejecutó su retiro del servicio como consecuencia de la inhabilidad sobreviniente contemplada en el numeral 2º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002; pero que, posteriormente, perdió fuerza ejecutoria por disposición de la Resolución No. 02485 del 3 de agosto de 2010, reintegrándose al cargo el 12 de agosto de 2010, permaneciendo retirado del servicio por el interregno de dos (2) años, cuatro (4) meses y quince (15) días.

#### **3.4.3.3. Imputación del daño.**

Se advierte que, en las acciones de reparación directa opera el principio *iuranovit curia*, en virtud del cual al accionante no le corresponde presentar las razones jurídicas de sus pretensiones, sino simplemente relatar los hechos, omisiones, operación u ocupación, para que la Jurisdicción de lo Contencioso se pronuncie con base en el derecho aplicable al caso.

En tal orden, la jurisprudencia del Consejo de Estado en varias oportunidades ha sostenido que un acto administrativo contrario a la Constitución Política y/o a la ley,

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

constituye una evidente falla del servicio en la cual incurre la Administración; es decir, la declaración de nulidad de un acto administrativo o su revocatoria, contraeimplícitamente una falla del servicio.

Clara es al tema, la sentencia del 23 de febrero de 2012, expediente 25000-23-26-000-2000-01907-01(24655), Consejero Ponente Dr. MAURICIO FAJARDO GOMEZ, en la que se adujo:

*“La declaración de nulidad del acto administrativo que sustentaba el impuesto de telefonía urbana configura una falla del servicio de la cual se deriva el daño antijurídico, cuya indemnización se solicita en la demanda. En efecto dicha de (sic) declaración convierte el pago de dicho impuesto en un pago indebido, dado que la declaración de nulidad de un acto administrativo, es, en sí misma, constitutiva de una falla del servicio. Mantener lo pagado indebidamente, por los miembros del grupo, en el patrimonio de la entidad demandada configuraría un enriquecimiento injustificado, y contrario a la ley, en su favor. Como lo ha manifestado la doctrina:*

*“Ya se había enunciado que el principio de legalidad es otro principio que tiene la virtud de permitir al juez conocer el contenido de las obligaciones administrativas. La existencia del principio de legalidad como principio que define los Estados de Derecho estudiados, puede pues ser constatado en el ámbito de la responsabilidad del Estado. En efecto, aún en el interior de la noción de falla del servicio público, el principio juega un papel importante para definir el alcance del concepto en estudio.*

***“El punto de partida en este sentido es claro: existe para la administración la obligación de respetar la legalidad, lo cual equivale a decir que “la violación de la legalidad puede conllevar a la nulidad de un acto, pero constituye también, normalmente, una falla del servicio””***<sup>43</sup>.

(...)

***“... la ilegalidad es una condición necesaria para la existencia de una falla del servicio, lo cual equivale a decir que, para que la responsabilidad por falla del servicio sea declarada, forzadamente el acto jurídico que se encuentra al origen del perjuicio debe ser ilegal ...”***<sup>44</sup>

(...)

*“Parfraseando las citas anteriores es claro que las autoridades públicas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley; de llegarse a conculcar dicha obligación se puede causar un daño antijurídico, imputable a la administración bajo el título de falla del servicio. El deber de indemnizar que surge de tal título no admite excepción alguna, como bien lo ha interpretado la Sala, al aplicar el artículo 90 de la Constitución Política.” (Negrillas de la Sala)*

Así mismo, sostiene la jurisprudencia nacional que, si los perjuicios se producen con ocasión de un acto administrativo legal, el título de imputación de responsabilidad

<sup>43</sup>Nota original de la sentencia citada: Laurent Richer, La faute du servicepublicdans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Ed. Economica, 1978, p. 20.

<sup>44</sup> Nota original de la sentencia citada: Juan Carlos Henao, “La noción de falla del servicio como violación de un contenido obligacional a cargo de una persona pública en el derecho colombiano y el derecho francés”, en: Estudios de Derecho Civil – Obligaciones y Contratos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

vendría ser el daño especial, toda vez que no tiene como fundamento una falla del servicio, sino de una actividad legítima. Acerca este tópico, en sentencia del 8 de marzo de 2007, expediente 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421), Consejera Ponente Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO, se dijo:

*“Aunque el asunto que en esta oportunidad se pone a consideración de la Sala versa exclusivamente sobre la procedencia o no de predicar responsabilidad de la Administración Pública con ocasión de actos administrativos cuya legalidad no se discute, se estima oportuno hacer una breve síntesis de la jurisprudencia sobre la responsabilidad extracontractual del Estado por la expedición de normas sobre las que no se controvierte su “legalidad”.*

*Vista en forma panorámica la evolución jurisprudencial en punto de responsabilidad estatal por actos normativos legítimos, puede afirmarse que tras la construcción de la responsabilidad por la expedición y aplicación de normas constitucionales, de preceptos legales, así como de actos administrativos, cuya “juridicidad” no es reprochada, y que no obstante su “licitud” o “legitimidad” pueden entrañar algún daño antijurídico que comprometa la responsabilidad del Estado, hay un común denominador; ese elemento que se predica de la responsabilidad estatal con ocasión de estos tres niveles normativos no es otro que el régimen de responsabilidad aplicable: el daño especial.”*

Así las cosas, si la causa del daño es la ilegalidad de un acto administrativo, el título de imputación es el de falla del servicio, mientras que si la causa es contraria, es decir, la legalidad de la actuación administrativa, la responsabilidad se cursaría bajo la responsabilidad por daño especial.

Vista las anteriores precisiones, en torno al título de imputación para resolver el sub examine, se tendrá como criterio axial la falla del servicio.

En efecto, se encuentra probada la revocatoria de la providencia del 7 de marzo de 2005, expedida dentro del proceso disciplinario No. DESUC-2003-80, por la cual se declaró disciplinariamente responsable al demandante; pero que posteriormente resultó revocado en virtud del Auto del 24 de febrero de 2010, proferido por el Director General de la Policía Nacional, por violación al principio constitucional del debido proceso y, en su lugar, resolvió absolverlo de responsabilidad disciplinaria<sup>45</sup>.

Igualmente, se encuentra acreditado, como se expuso en la demanda, que la sanción disciplinaria del 30 de junio de 2006, proferida dentro del radicado DESUC-2006-85, en la que sancionó al actor, resultó revocada por la Procuraduría General de la Nación mediante providencia del 16 de noviembre de 2010, Radicación No. IUS 400474 (DESUC 2006-85); que en consecuencia, lo exoneró de responsabilidad disciplinaria y dejó sin efecto tal fallo.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Folios 93-108 C/Ppal I.

<sup>46</sup> Folios 113-124 C/Ppal I.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

En ese sentido, es claro que el daño antijurídico causado al actor se produjo como consecuencia de una actuación irregular de la administración en ejercicio de la función administrativa disciplinaria, por lo tanto, si no se hubiese violado el debido proceso en las actuaciones disciplinarias Nos. DESUC-2003-80 y DESUC-2006-85, el señor GODIN RIVAS nunca hubiese perdido su condición de servidor público de la Policía Nacional, dicho de otra manera, la violación al debido proceso en las investigaciones disciplinarias, es la razón de la ocasión del daño que debe ser indemnizado, es decir, fue la actuación de la Policía Nacional a través de sus agentes disciplinarios la que ocasionó el retiro temporal del demandante y por ello está llamada a responder patrimonialmente la Entidad.

Lo siguiente es verificar si los perjuicios causados como consecuencia de ese daño son indemnizables.

#### **3.6.3.4. Causación de perjuicios inmateriales.**

Advierte la parte demandada en el recurso, que no se encuentran probados los **perjuicios inmateriales**, declarados por el A quo, por concepto de (i) perjuicios morales y (ii) daño a la salud.

La Sala advierte que, la diferencia del primero con el segundo de los perjuicios antes mencionados, es que el último versa sobre la imposibilidad del perjudicado de seguir desarrollando actividades propias de la persona, ya sea por una lesión física, psicofísica o incluso cuando existe lesión de derechos o intereses legítimos reconocidos y protegidos por la constitución, diferentes a la unidad corporal, tales como la honra, el buen nombre o la intimidad; mientras que el perjuicio moral, tiene una función estrictamente satisfactoria, en cuanto a la aflicción padecida por quien fue objeto de un daño, asumiendo, que ello causa a la persona una angustia, perturbación emocional y desasosiego, que puede percibirse externamente.

En el sub lite, del material probatorio obrante en el proceso, resulta cardinal el dictamen pericial psicológico practicado al actor<sup>47</sup>, el cual no fue objetado por las partes, en el que se concluyó:

*“Discusión clínica, conclusiones y sugerencias:*

*Teniendo en cuenta la revisión diagnóstica realizada con base a criterios nosológicos del DSM-IV-TR con códigos CIE-10 se encuentra que el peritado reúne condiciones de trastorno Depresivo con síntomas Atípicos con indicadores de Trastorno por Somatización, presentando síntomas somáticos múltiples y recurrentes como dolor de cabeza, espalda, pecho, síntomas gastro intestinales como náuseas, dificultades sexuales, trastorno del sueño por estrés y preocupaciones económicas, pese a la sintomatología clínica temporal el sujeto se encuentra dentro de un rango social caracterizado*

---

<sup>47</sup> Folio2-19 C. Pbas. 3.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

*por el buen trato familiar, con una personalidad estable y equilibrada, con relaciones socio familiares normales y amorosas, con tendencia a la superación personal y laboral (resiliencia), con ambiente psicosocial armónico y afectivo por parte de su familia quienes la han apoyado en todo su proceso de pérdida laboral, se puede determinar que el paciente ha sufrido un evento catastrófico que le ha generado un cuadro crónico de estrés postraumático evidenciando sintomatología clínica de cuidado y manejable con psicoterapia intensiva.*

*El impacto que ha dejado sus conflictos laborales por despido en el paciente ha generado un estilo de vida asfixiante para él como para su núcleo familiar, su hijo mayor se encuentra afectado por la problemática presentada entre sus padres ante la separación afectiva, es importante tener en cuenta que la institución gubernamental no brindó ningún tipo de apoyo terapéutico al evaluado y a su familia por lo que es importante recibir procesos psicoterapéuticos individuales y grupales que permita encontrar herramientas que faciliten en el señor Godin y su familia fortalecer la resolución de conflictos socio económicos y culturales.*

*Considerando lo anterior, podemos deducir las secuelas que experimentará un individuo, quien sin ser responsable de los errores institucionales debe afrontar unas consecuencias con secuelas sintomáticas en estado bordelinde hacia sintomatología clínica temporal que afectan su calidad de vida y estados de salud mental.*

*En este caso particular, en el que, el señor GODIN RIVAS, es víctima de errores institucionales que incidieron de manera impactante en su condición psicológica y psíquica, se observan secuelas claras de tipo clínico y psicosocial representadas en cuadro nosológico, con criterios sintomáticos verificables, de trastorno depresivo, asociado a secuelas psicosomáticas, con trastorno del sueño, con brotes ansiosos, asociados a estrés postraumático en áreas personal familiar que han afectado y condicionado negativamente su calidad de vida.”*

De acuerdo a lo expuesto en el dictamen, y que el mismo cumplió con las formalidad del artículo 220 del CPACA, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, en la cual se reconoció la existencia de los perjuicios morales y daño a la salud, que padeció el demandante, materializados en la congoja que presentó el actor a raíz de su retiro del servicio, y su afectación psíquica.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

En este orden de ideas, la respuesta al primer interrogante será positivo puesto que, el medio de control de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados, derivados de la revocatoria de un acto administrativo, conforme se expuso en líneas anteriores.

En lo que hace a la segunda pregunta, la respuesta es positiva, toda vez que el medio ejercido se presentó dentro del término de ley; y el artículo 90 de la Carta Política, establece el deber del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados incluso por la ejecución de un acto administrativo legal, pero que se sustentó en una actuación ilegal que posteriormente es revocada.

Expediente No. 70-001-33-33-005-2012-00039-01  
Demandante: JOSÉ DE LA CRUZ GODIN RIVAS  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Tema: PROCEDENCIA DE LA REPARACIÓN DIRECTA PARA OBTENER LA INDEMNIZACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS POR UN ACTO ADMINISTRATIVO REVOCADO

#### **4.1. Condena en costas.**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en 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 General del Proceso.

Ese sentido, se condenará en costas en esta instancia a la parte demandada, las cuales serán tasadas por la secretaría del juzgado de primera instancia, conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del C. General del Proceso, respectivamente.

### **V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre, Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sentencia del 3 de febrero de 2015, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Sincelejo de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas en esta instancia a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, conforme lo anotado.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, tal como consta en el Acta No. 169.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado

**LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS**

Magistrado

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

Magistrado