

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE ORALIDAD

Auto Interlocutorio

Radicación: 76001-33-33-018-2022-00007-01
Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA
Demandante: AMAPOLA ESCOBAR TAFUR Y OTRA
(lilianavelascoabogada@gmail.com)
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO
(notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co)
Ministerio Público: PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II PARA ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS DE CALI
(procjudadm19@procuraduria.gov.co)

TEMA: PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE
REPARACIÓN DIRECTA PARA PEDIR REPARACIÓN
DE PERJUICIOS DERIVADOS DE ACTO
ADMINISTRATIVO.

Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES

Santiago de Cali, ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

1. La Sala decide el recurso de apelación presentado por la parte actora contra el auto del 28 de enero de 2022, proferido por el Juzgado 18 Administrativo de Cali, que rechazó la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES

1. La demanda

2. En ejercicio del medio de control de reparación directa, Amapola Escobar Tafur y Alejandra Gómez Escobar demandaron a la Nación – Ministerio del Trabajo, para que se declarara la responsabilidad administrativa y patrimonial de esa entidad, por los perjuicios sufridos por las demandantes a raíz de la ejecución de la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017 (que autorizó el despido de la señora Escobar Tafur), pues luego de 2 años y 3 meses la entidad revocó el acto administrativo. Como consecuencia de esa declaración, pidió que se condenara a la entidad a reparar los perjuicios materiales e inmateriales causados por la ejecución de la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017.

3. Como fundamentos fácticos de la demanda, se expuso: **i)** que, desde el año 2015, a la señora Amapola Escobar Tafur le fue calificada una pérdida de capacidad laboral del 17 %, por diagnóstico de síndrome túnel Carpiano; **ii)** que, en

septiembre de 2016, la empresa Produempac S.A., en su condición de empleadora, solicitó, ante el Ministerio de Trabajo, autorización para terminar el vínculo laboral con Amapola Escobar Tafur; **iii)** que el Ministerio de Trabajo, mediante Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017, autorizó el despido de la señora Escobar Tafur; **vi)** que, con base en ese acto administrativo, a pesar de no estar en firme, la empresa Produempac S.A. dio por terminado el vínculo laboral con la señora Escobar Tafur; **v)** que la trabajadora presentó recursos de reposición y de apelación contra la autorización del despido; **vi)** que el Ministerio de Trabajo, luego de 2 años y 3 meses, por medio de Resolución 2790 del 15 de noviembre del 2019 (resolvió el recurso de reposición), revocó la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017; **vii)** que el Ministerio del Trabajo, desde la interposición de los recursos contra la Resolución 2017001441 de 2017, conocía que la señora Escobar Tafur ya había sido desvinculada laboralmente, y **viii)** que a Amapola Escobar Tafur y a Alejandra Gómez Escobar (hija de la señora Amapola) se les causaron perjuicios con la ejecución de la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017, que permitió la terminación del vínculo laboral, y esos perjuicios eran imputables a una omisión en el procedimiento administrativo adelantado por el Ministerio del Trabajo.

2. El auto apelado

4. Mediante auto del 28 de enero de 2022, el Juzgado 18 Administrativo de Cali rechazó la demanda por caducidad. En primer lugar, sostuvo que, a pesar de que la parte demandante ejerció el medio de control de reparación directa, lo cierto es que la fuente del daño devenía de un acto administrativo, la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017 (que autorizó el despido de la señora Escobar Tafur), respecto del cual se formulaban reproches de ilegalidad. Agregó que, en ese sentido, el medio de control procedente era el de nulidad y restablecimiento del derecho, pues, si bien de manera excepcional se admite el medio de control de reparación directa contra actos administrativos, lo cierto es que, que *«aún en los eventos en los que se alega el decaimiento del acto por pérdida de su fuerza de ejecutoria, es el medio de nulidad y restablecimiento del derecho el idóneo para debatir los efectos que produjo el acto mientras estuvo vigente»*. A partir de esas premisas, concluyó que el medio de control procedente (nulidad y restablecimiento del derecho) estaba caducado, porque no fue ejercido dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de la Resolución 2790 del 15 de noviembre del 2019.

3. El recurso de apelación

5. La apoderada de la parte demandante presentó recurso de apelación y pidió que se revocara el auto que rechazó el medio de control. En concreto, adujo que el medio de control procedente era el de reparación directa, porque no se estaba cuestionando la legalidad de los actos administrativos expedidos por el Ministerio del Trabajo —no se pretendía su nulidad—, sino la reparación del perjuicios derivados de *«las diligencias administrativas durante y después de la expedición de la Resolución No. 2017001441 del 02 de agosto 2017, proferida por la Coordinadora Grupo de Atención al Ciudadano y Tramites Dra. LILIANA COLLAZOS GUTIERREZ, que posteriormente queda sin efectos mediante resolución número 2790 del 15 de noviembre del 2019, donde resuelve, reponer en todas sus partes la resolución No. 2017001441 el 2 de agosto de 2017, más aún, la falla del Ministerio es evidente al momento que la demandante le solicita a la Entidad Estatal que haga cumplir su propio acto administrativo, la entidad*

demandada hace caso omiso a la solicitud de mi prohijada». Agregó que las demandantes tuvieron conocimiento del daño el 3 de diciembre de 2019, cuando se notificó la Resolución 2790 del 15 de noviembre del 2019, que revocó la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017. Con base en ello, indicó que el término de caducidad de dos años empezó a correr a partir del 4 de diciembre de 2019 y que, si se tenía en cuenta que los términos de caducidad estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020 (por la pandemia), podía concluirse que la demanda fue presentada oportunamente.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

6. Esta Corporación es competente para conocer de la apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA. Además, según el literal g) del numeral 2º del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011¹, la Sala es competente para resolver la apelación contra el auto que rechaza la demanda (que está enlistado en el numeral 1º del artículo 243 del CPACA).

2. Problema jurídico

7. El problema jurídico consiste en determinar si debe confirmarse el auto que rechazó la demanda, al concluir que el asunto debía abordarse como nulidad y restablecimiento del derecho, cuyo término de caducidad es de 4 meses, o si, por el contrario, debe revocarse la decisión, porque, según la parte recurrente, el medio de control procedente era el de reparación directa, que establece un término de caducidad de dos años.

3. Solución del caso

8. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala se referirá previamente a la procedencia excepcional del medio de control de reparación directa para pedir reparación de perjuicios derivados de actos administrativos.

3.1. Procedencia excepcional del medio de control de reparación directa para pedir reparación de perjuicios derivados de actos administrativos

9. De manera general, el medio de control procedente para pedir la reparación de perjuicios derivados de un acto administrativo es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

10. Sin embargo, de manera excepcional, se ha admitido que la reparación de perjuicios derivados de actos administrativos sea pedida en ejercicio del medio de control de reparación directa.

11. En ese sentido, en providencia del 2 de octubre de 2020², la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado expuso:

Del mismo modo, ha reconocido la procedencia excepcional de la acción o medio de control de reparación directa cuando el daño se deriva de un acto administrativo, en los siguientes casos:

(i) Siempre que no se cuestione la legalidad del acto administrativo en el curso del proceso, por cuanto reconoce que el ejercicio de la función administrativa ajustado al ordenamiento jurídico puede generar un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas que deben soportar todos los ciudadanos, eventos en los que el título de imputación utilizado ha sido el de daño especial por provenir los perjuicios de una actividad lícita y legítima del Estado.

(ii) Cuando el daño proviene de la ejecución de aquél que ha sido objeto de revocatoria directa o de anulación por esta jurisdicción siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica. Procede en estos casos pues el daño causado a los administrados se torna antijurídico en el momento en que la administración o la jurisdicción reconoce su ilegalidad y por tanto deciden retirarlo del ordenamiento jurídico, desapareciendo el deber de los administrados de soportarlo.

(iii) En caso de que el daño resulte de la ejecución irregular de un acto administrativo, ya que en este evento se configura una operación administrativa ilegal.

(iv) Cuando se causa un perjuicio con un acto preparatorio o de trámite, que, por lo mismo, no es susceptible de demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho

12. La Sala precisa que en el supuesto ii), al utilizarse la expresión «*que ha sido objeto de revocatoria directa*», se entienden incluidos aquellos eventos en los cuales la revocatoria del acto administrativo se produce por vía de recursos. Así se explicó en sentencia del 3 de julio de 2020³, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

13. En ese sentido, en sentencia del 4 de diciembre de 2020⁴, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado afirmó «*en los casos en los cuales se pretende la indemnización de perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo de decomiso que posteriormente es revocado con ocasión del recurso de reconsideración, el medio de control procedente es el de reparación directa*».

14. La razón de la procedencia excepcional de la reparación directa en ese evento (cuando el acto administrativo fue revocado por vía de recursos) radica en el hecho de que la decisión administrativa que subsiste en el ordenamiento jurídico es la

² Expediente 50001-23-33-000-2016-00050-01(63938).

³ Expediente 15001-23-31-000-2011-00105-01(54990).

⁴ Expediente 08001-23-31-000-2009-00909-01(55118).

que resulta favorable al destinatario (pues se revocó la decisión que lo afectaba negativamente) y, por ende, no le asistiría interés en demandar ese acto administrativo. Téngase en cuenta que, en esos eventos, el acto inicial del que se derivan los presuntos perjuicios no podría ser demandado, porque la propia administración ya habría reconocido su contrariedad al ordenamiento jurídico: justamente por eso lo revoca en sede de recursos.

4. Caso concreto

15. En el presente asunto, la parte demandante pretende la reparación de perjuicios derivados de la ejecución de la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017, que autorizó el despido de Amapola Escobar Tafur.

16. Ese acto administrativo fue revocado por la propia administración, al resolver el recurso de reposición interpuesto por la señora Escobar Tafur. Siendo así, se configura uno de los supuestos que habilitan la procedencia excepcional del medio de control de reparación directa para pedir perjuicios derivados de actos administrativos.

17. La parte demandante no pretende discutir la legalidad de la Resolución 2017001441 del 2 de agosto 2017, porque su contrariedad con el ordenamiento jurídico ya fue admitida por la propia administración, al revocar la decisión que autorizó el despido de Amapola Escobar Tafur.

18. El error del juzgado de primera instancia fue haber tomado una regla elaborada para los eventos en los que los perjuicios derivan de un acto administrativo respecto del cual se alega el decaimiento, y haberla aplicado a este caso, que es sustancialmente diferente: los perjuicios derivan de un acto administrativo que fue revocado por vía de recursos.

19. El decaimiento se produce cuando desaparecen los fundamentos de hecho y de derecho que le servían de sustento al acto administrativo, es decir, supone un hecho sobreviniente a la situación existente al momento de la expedición del acto. El decaimiento del acto administrativo es un punto que corresponde a su ejecución (deja de ser ejecutorio a partir de que desaparecen los fundamentos que le servían de sustento), no a su legalidad o validez. Entonces, en el caso del decaimiento sí es posible ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, porque el acto administrativo no ha sido privado de su presunción de legalidad, lo que no ocurre cuando la decisión es revocada por la administración por vía de recursos, pues ahí sí se admite que el acto es contrario al ordenamiento jurídico desde su expedición.

20. En atención a que el medio de control procedente sí es el de reparación directa, que prevé un término mucho más amplio para presentar la demanda (en relación con el de nulidad y restablecimiento del derecho), la Sala descarta la configuración de la caducidad.

21. En esas condiciones, se revocará la decisión de primera instancia, que rechazó la demanda, y se ordenará al despacho de origen que provea sobre su admisión, en caso de que se cumplan todos los requisitos para ello.

En mérito de lo expuesto, la Sala

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto del 28 de enero de 2022, proferido por el Juzgado 18 Administrativo de Cali, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión.

SEGUNDO: ORDENAR al Juzgado 18 Administrativo de Cali que provea sobre la admisión del medio de control, en caso de que se cumplan todos los requisitos para ello.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión por estado.

CUARTO: REALIZAR las anotaciones respectivas en Samai y, ejecutoriada esta decisión, **DEVOLVER** al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente por Samai)
PATRICIA FEUILLET PALOMARES
Magistrada

(Firmado electrónicamente por Samai)
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA
Magistrada

(Firmado electrónicamente por Samai)
ÓSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT
Magistrado