



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veintidós (22) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
RADICADO:	150013333013-2014-00018-01
DEMANDANTE:	LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ y JOSÉ GUILLERMO ROA SARMIENTO
DEMANDADO:	NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL
TEMA:	ERROR JUDICIAL EN EL TRÁMITE DE UN PROCESO ORDINARIO Y EN CURSO DE UNA TUTELA
ASUNTO:	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – confirma niega pretensiones.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 28 de junio de 2019 por el Juzgado Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se declaró probada la excepción de falta de causa para demandar y se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

DEMANDA

1. Los señores LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ y JOSÉ GUILLERMO ROA SARMIENTO, acudieron ante esta jurisdicción, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa en los términos del artículo 140 del C.C.A., con el fin de que se declare la responsabilidad de la NACIÓN, RAMA JUDICIAL, - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL, por errores judiciales y fallas en el servicio.

Declaraciones y Condenas (fl. 2-3).

2. Solicitan, se declare administrativamente responsable de los perjuicios materiales y morales causados por los errores judiciales y fallas en la administración de justicia en que incurrieron el Juzgado Doce Administrativo de Tunja y la Sala de Descongestión de este Tribunal, en el trámite y decisiones de la actuación de Nulidad y Restablecimiento del derecho, radicado N° 150013133012200201084, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda y por el trato desigual en el trámite de la Acción de Tutela N° 201200973, que fue negada y no

escogida para revisión a pesar de ser evidentes las vías de hecho, así como la total discriminación hacia el tutelante.

3. Como consecuencia de dicha declaración se condene a la demandada a reconocerle y pagarle dentro del término previsto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, todos los perjuicios, entre otros, los materiales y morales irrogados, como consecuencia de los errores judiciales o fallas del servicio de que trata la demanda, teniendo en cuenta y aplicando la actualización monetaria hasta la fecha en que se produzca efectivamente el pago, y sobre el total reconocimiento y ordenando pagar los interés moratorios correspondientes a la tasa más alta permitida por la ley, así como los demás gastos en que han incurrido y sigan incurriendo para proteger judicialmente sus derechos. Finalmente, pidió la condena en costas, incluidas las agencias en derecho.

Fundamentos fácticos (ff. 3-34)

4. Como fundamentos fácticos de la demanda, el apoderado de la parte demandante enunció los que se resumen enseguida:

5. El señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, laboró para el Departamento de Boyacá desde el 21-05-1992 al 31-12-2001, ejerciendo las funciones de Auxiliar Administrativo 550- 24 (AA 550-24), encontrándose inscrito en carrera administrativa

6. El Departamento de Boyacá, implementó una reestructuración a través del Decreto 1844 de 21-12-2001, con base en la Ley 443 y el Decreto 1572 de 1998, entre otros, quedando en la nueva planta de personal 46 cargos de AA 550-24; acto que produjo efectos *erga omnes* y no individuales como lo reconoció el Consejo de Estado en sentencia de 07-06-2012 (proceso donde se demandaron los mismos actos).

7. Mediante oficio de 27-12-2001, el Director de Talento Humano (DTH), bajo falsa motivación y total incompetencia, le indicó al servidor que *"...Conforme al artículo primero del precitado Decreto -1844-, me permito comunicarle que el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 24 que Usted venía desempeñando, fue suprimido de la planta de personal de la Gobernador de Boyacá..."*, lo que no es cierto pues el referido decreto no despidió a ningún funcionario ni suprimió en concreto el preciso cargo del actor.

8. El oficio tomó una nueva decisión no adoptada en el Decreto 1844 como fue la de desvincular al actor; decisión que como refulge, no fue adoptada por el Gobernador sino por el DTH y, por ende, no era un simple

acto integrador del D. 1844 o una simple comunicación de una decisión que éste no adoptó, sino el único acto que nominadamente lo afectó bajo falsa motivación y total incompetencia del DTH.

9. El señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, presentó demanda a través de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra el Departamento de Boyacá, toda vez que consideró que había sido indebidamente terminada su relación legal y reglamentaria por virtud de los actos de reestructuración administrativa que afectaron la planta de cargos del ente territorial; demanda que fue radicada con el número N° 2002-01084 y que correspondió su conocimiento al Juzgado Doce Administrativo de Tunja.

10. El Juzgado Doce Administrativo de Tunja, profirió sentencia de primera instancia el 15 de julio de 2010, dentro de la acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho, en la cual se negaran las pretensiones y mediante providencia del 14 de diciembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Descongestión -, profirió la de segunda instancia en la cual se confirmó la decisión de primera instancia.

11. El 1 de junio de 2012, el demandante, a través de apoderada, instauró demanda de tutela contra el Juzgado Doce Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Descongestión. El Consejo de Estado- Sección Cuarta, mediante providencia del 12 de julio de 2012, la negó por improcedente y la Sección Quinta, modificó el fallo de tutela, en el sentido de negar las pretensiones y el 26 de septiembre de 2013, el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, a través de apoderada judicial, presentó ante la Corte Constitucional, solicitud de revisión de la tutela.

12. Ni los Magistrados del Tribunal ni los del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, tuvieron en cuenta las precisas particularidades del caso en concreto, ni el hecho de que el actor bajo el principio de legítima confianza demandó los actos que la entidad le informó eran los causantes del despido, considerando y apadrinando en su subjetivo y arbitrario criterio, llevándole la contraria a la realidad y a los precedentes vigentes al 2002, que él fue despedido por el Decreto 1844 de 2001, lo que era jurídica y materialmente falso, para lo cual se apoyaron en algunas desafortunadas y no análogas decisiones del Consejo de Estado, proferidas en casos donde también se demandaron los mismos actos donde se aplicó una diferente hermenéutica a la que la misma corporación ha expresado en otros asuntos, como adelante se demuestra, en clara desigualdad judicial, más cuando ha reconocido en otros asuntos iguales que los actos de incorporación (si fueron expedidos) no le son oponibles al actor (art. 48 CCA) por no haberle sido notificados

y menos como los causantes del despido, por lo que no podían surtir ningún efecto en su contra.

13. Ni la dispensa judicial: (i) no ha sido uniforme respecto de todos los funcionarios despedidos en virtud al Decreto 1844/01, pues en algunas acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, atendiéndose a plenitud y fielmente los precedentes vigentes en la época que se presentaron las demandas (año 2002), sí han accedido a las pretensiones, siendo los actores debidamente reintegrados a sus cargos, (ii) ni tampoco ha sido uniforme la hermenéutica que se ha dispensado a otros procesos de reestructuración y a la que se aplica a la del Departamento de Boyacá. A manera de ejemplo citó varias decisiones, adjuntando a título meramente ilustrativo, copia informal, material del precedente que indica que en los casos de la reestructuración del Departamento de Boyacá, la justicia ha dispensado un trato desigual, favoreciendo las pretensiones de unos actores y discriminando a otros al negarles el mismo tratamiento, desigualdad que rechaza la Constitución.

14. Existen profundas diferencias entre la realidad material y la realidad procesal y la decisión judicial de 2ª instancia y los fallos de tutela, en cuanto no consideraron, desconociendo un hecho "real" debidamente probado e imaginaron como fundamental un hecho absolutamente falso, pues estaba plenamente demostrado que el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, laboró como Auxiliar Administrativo 550-24, cargo del cual quedaron en la nueva planta 46 puestos y del cual fue desvinculado, como bien se tuvo hasta la página 24 de la sentencia y de los fallos de tutela, así como de los "antecedentes" del caso y del acto-oficio de 27-12-2001 que lo despidió. Sin embargo, para establecer la *ratio decidendi* de la decisión, los Magistrados incurrieron en innegables errores de valoración al considerar equivocadamente y contrariando la evidencia que emanaba del universo probatorio, en especial del oficio de 27-12-2001, que el actor ejercía el cargo de Guardián 630-07, lo que no era cierto, concluyendo e imaginando, que "...tanto el cargo del demandante como el de los otros 51 Guardianes 630-07, desaparecieron, puesto que en la nueva planta de personal no se creó ningún cargo de Guardián 630-07..."

15. Para los demandantes, no resulta aceptable que el Consejo de Estado, hubiese negado la tutela considerando este grave error como simples *errores involuntarios de transcripción* y como un simple *lapsus calami*, cuando sus propias sentencias han establecido que en estos asuntos es supremamente importante, para determinar el acto particular, observar si el acto general de supresión eliminó (supresión total) o simplemente redujo (supresión parcial) los cargos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (ff. 308-314)

16. La entidad se opuso a las pretensiones de la demanda y refirió que se atenía a los hechos que se probaran en el proceso.

17. Explicó los presupuestos para la responsabilidad estatal y, en particular, para la configuración de un error jurisdiccional. Señaló que la Ley 270 de 1996 reguló la responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales por las acciones u omisiones que causen daños antijurídicos, a cuyo efecto determinó tres presupuestos, entre los cuales se encontraba el error jurisdiccional definido en el artículo 66 de la misma ley; y que el artículo 67 dispone que éste se sujetará a los siguientes presupuestos: **1.** El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70 excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial. **2.** Que la providencia contentiva del error deberá estar en firme.

18. Preciso que las decisiones del Juzgado Doce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja y del Tribunal Administrativo de Boyacá se profirieron de acuerdo a la Constitución, la ley, y según las ritualidades y procedimientos establecidos por las normas legales como garantía del debido proceso, teniendo en cuenta para la decisión las pruebas arrojadas al proceso tales como el estudio técnico de organización interna del Departamento de Boyacá, estudio de finanzas públicas, Plan de Desarrollo 2001-2003, Decreto 1844 de 2001 y Ordenanza 018 de 2001 etc., de tal manera que la manifestación de criterio jurídico con que actuó tanto el juzgado como esta Corporación en ese entonces, fue simplemente la expresión del principio constitucional de la autonomía judicial, es decir se encontraba completamente ajustada a derecho.

19. Manifestó que en este caso no se configuraba un error jurisdiccional sino una inconformidad con el criterio expuesto en las sentencias, lo cual no podía llegar a convertir el medio de control de Reparación Directa en una tercera instancia. Propuso como excepciones la *“falta de causa para demandar”* y *“la innominada”*.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

20. El Juzgado Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, mediante sentencia proferida el 28 de junio de 2019, resolvió (ff. 387 - 404):

“PRIMERO.- Declarar probada la excepción de “falta de causa para demandar”, propuesta por la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva

Seccional de Administración Judicial, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO.- NEGAR las pretensiones de la demanda en el ejercicio del medio de control de reparación directa que fue promovida por los señores Luis Fernando Medina López y José Guillermo Roa Sarmiento, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO.- Condenar en costas a la parte demandante en partes iguales entre sus integrantes. Por secretaría liquídese en los términos del artículo 306 del CGP. (...)"

21. Para adoptar tal determinación, después de explicar el régimen de responsabilidad aplicable, las características con las que debe contar el daño para ser indemnizable y el desarrollo de los procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el *a quo* concluyó que en este caso no se configuró un daño antijurídico con la aplicación de una nueva tesis jurisprudencial.

22. Explicó que, en el juicio de Reparación Directa, por error judicial, de acuerdo a la valoración probatoria, no es cierto que haya una diferencia sustancial entre la realidad material y procesal, pues resulta evidente tal como lo analizó el Consejo de Estado, al resolver la tutela era de bulto advertir que se trató de un error de transcripción que no avanzaba a constituir error de tal magnitud, que impusiera pensar que se resolvió un caso distinto del demandante.

23. Recalcó que para efectos de la determinación de la responsabilidad del Estado, la situación del error de transcripción, no alcanzaba a constituir un yerro requerido para indicar que se había causado el daño al demandante al igual que a su abogado, que ostentaba la calidad e instrucción técnica suficiente para entender que la *ratio decidendi* de la sentencia de segunda instancia ordinaria, no se basaba en la apreciación sobre un cargo de guardián, cuando era evidente que se estaba tratando del señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ y estuvo en posibilidad de pedir al Tribunal Administrativo de Boyacá, aclaración o adición de la sentencia, lo cual no hizo.

24. Enfatizó que en las providencias que se cuestionaban, no se advertía la inhibición a la que hacía referencia el demandante; por el contrario se evidenciaba que en la sentencia del Juzgado Doce Administrativo de Tunja, se analizó el carácter enjuiciable de los actos demandados y aunque la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo, indicó que el oficio del 27 de diciembre de 2001, no era el acto que había resuelto la situación del demandante, no era menos cierto que tal análisis hacía parte de la autonomía judicial del superior funcional, sin que por ello

podiera considerarse que la decisión de segunda instancia, estuvo desprovista de la carga argumentativa necesaria.

25. Adujo que para respaldar el análisis, la Sala de Descongestión, citó la sentencia del 10 de febrero de 2011 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, expediente interno N° 118-06 y donde el mismo órgano de cierre ya había atendido el análisis del Decreto 1844, dentro del expediente N° 1475-09, para indicar que el oficio del 27 de diciembre, correspondía a una comunicación que no contenía ninguna decisión, que era informativa de la decisión del Gobernador, funcionario con la competencia para ello y que plasmó en el decreto precitado, ante lo cual el jefe de talento humano no tenía nada que agregar.

26. Esgrimió que, analizada la sentencia, primero no se trató de una decisión irresponsable, caprichosa y a priori; segundo, fue interpretada válida y razonablemente y frente al debido proceso se observaron en estricto sentido las etapas procesales con las consecuentes oportunidades de oposición e intervención de todos los sujetos.

27. Consideró que no existe ninguna inhibición frente al oficio de comunicación de la desvinculación del demandante; caso distinto negar las pretensiones de la demanda, luego de analizarse la normas y la jurisprudencia de naturaleza de los actos demandados y su incidencia en la situación jurídica, por lo que no podía a través de la Reparación Directa que por el hecho de proferirse decisiones diferentes, se haya dado un trato desigual, en tanto el órgano de cierre, no ha unificado hasta la fecha su jurisprudencia frente a casos como los que convoca el demandante y entonces no puede afirmarse que las decisiones debían ser uniformes.

28. Finalizó señalando que el Decreto 1844 de 2001, sí fue objeto de revisión por la Corte Constitucional, en sede de tutela con la T- 580 de 2016, decisión en la que se ordenó proferir una sentencia de reemplazo sosteniendo la tesis del demandante, sin embargo, precisó que es una decisión proferida seis años después de producida la sentencia ordinaria que se cuestiona, por lo que no era posible que al momento de proferirse el juez aplicara lo dispuesto por la Corte Constitucional, por lo que no se configura el error judicial, porque antes los operadores judiciales, no decidieron de la misma manera.

RECURSO DE APELACIÓN (ff. 408 -423)

29. Inconforme con la decisión, la parte demandante apeló la sentencia con fundamento en lo siguiente:

30. Señaló que la alzada en principio se fundamentaba en lo referido en la demanda y en los alegatos de conclusión de la instancia, argumentos que solicitó fueran tenidos como parte integrante y sustento de la apelación en cuanto se desvirtuaban las conclusiones del A-quo, remisión que ninguna norma prohibía

31. Indicó que erró gravemente el A- quo, al no dar por demostrados los innegables errores judiciales, al sostener que confirmaban la arbitrariedad, inconstitucionalidad e ilegalidad de la sentencia respecto de cuáles eran los actos administrativos que se debían demandar en un proceso de restructuración y donde el juez podía escoger el que a bien quisiera, dejando de lado el principio de favorabilidad laboral y de no hacerlo se rompía el derecho fundamental a la igualdad en el trato judicial.

32. Sostuvo que el presente asunto se basaba en determinar si la inhibición respecto de los oficios fue constitucional y legal o si por el contrario la misma implicó una denegación de justicia que estructuró los errores judiciales aludidos irrogando los perjuicios reclamados. Sin embargo, manifestó que la sentencia de primera instancia soslayó lo anterior, retomando sólo lo dicho en la Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho, transcribiendo simplemente los criterios que ésta Corporación expuso en la sentencia que es acusada de ser producto de error judicial para, de esa manera, negar las pretensiones de la demanda, sin analizar adecuadamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de la inhibición, insistiendo que la sentencia cuestionada acreditó el error judicial de la facticidad y juricidad del caso en concreto, lo que de por sí demostraba graves fallas de motivación y violación del deber de transparencia y suficiencia judicial en los términos de la SU- 055 de 2018.

33. Refiere que existen decisiones del Consejo de Estado y de esta Corporación en los cuales la Corte Constitucional concluyó que a) respecto de los oficios no opera la inhibición, b) que bajo el principio de confianza legítima solo se está obligado a demandar el acto que la entidad notificó como el causante del despido, c) los jueces no pueden exigir legalmente que se tenga que demandar los actos de incorporación más cuando no le fueron notificados a los servidores despedidos, que demuestran que la inhibición que fue declarada y sus modificatorios fue ilegal e inconstitucional al tenerlo como de mera ejecución o comunicación cuando realmente y de acuerdo a tales precedentes fue el único acto que despidió al demandante, esto es, el acto particular y concreto de despido.

34. Considerando que la evidente inhibición tácita o expresa respecto del oficio del 27-12-2001, que la sentencia apelada no quiso ver (fs 23 y 25), era una decisión abierta de denegación de justicia, resultando abiertamente ilegal, inconstitucional, contraevidente, irrazonable, injusta y abiertamente caprichosa, desconociendo que las alta cortes incluidos el Consejo de Estado, en sentencia del 10-12-2015- radicado 09872012 y la Corte Constitucional, respecto a la obligación reiterada de que los jueces eviten las decisiones inhibitorias tácitas o expresas.

35. Adujo que en virtud de lo dispuesto por el Consejo de Estado, es obligación de los jueces evitar decisiones inhibitorias; que deben integrar e interpretar la demanda de forma tal que supere los meros formalismos que le permitan impartir justicia de fondo, con fundamento en lo dispuesto, para aquel entonces, en el artículo 37.4 del C.P.C., precisando que era obligación de los funcionarios jurisdiccionales estudiar la existencia de una acción en su estructura, de manera que no resultara razonable el fallo inhibitorio luego de tramitado el proceso porque esa actuación soslayaba los derechos de los administrados de obtener un pronunciamiento de mérito.

36. Manifestó que la desprotección de los derechos sustanciales que el demandante pretendió salvaguardar en la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y que la justicia desprotegió al proferir una ilegal inhibición respecto del oficio que como lo ha encontrado la Corte Constitucional en asuntos iguales fue el único acto particular y concreto que la afectó; decisión que por demás no era coherente con el carácter justo que la carta le reclamaba a cualquier actuación judicial y que era el que les daba legitimidad.

37. Consideró que no era cierto que la inhibición estuvo soportada en criterios jurisprudenciales vigentes al momento de radicar la demanda, toda vez que para la época ya existían decisiones que consideraban a los oficios como actos particulares y concretos de despido. Por lo anterior, estimó que al existir diversidad de interpretaciones, le correspondía al tribunal dar aplicación al principio de favorabilidad laboral.

38. Resaltó que la sentencia apelada no quiso ver el error del Tribunal al considerar que el actor fue desvinculado del cargo de Guardián 630-07 y no fue cualquier error, sino uno de suma trascendencia; mayúsculo error que distorsionó por completo el análisis del asunto, ya que tales cargos sí fueron eliminados de la nueva planta de supresión total y el que realmente desempeñaba el actor, era el de Auxiliar Administrativo 550-46, no quedando en la planta de 46 cargos de supresión parcial, siendo increíble que la A- quo, hubiese descartado la importancia de este error

trayendo a colación lo que el Consejo de Estado concluyó en la tutela de segunda instancia, dejando de lado que ella también acusaba de error judicial en este preciso asunto, acusación que le restaba cualquier vocación probatoria para destruir las pretensiones indemnizatorias y negar la restructuración del error judicial.

39. Insistió a través de las vías de derecho correspondientes en su reconocimiento, clamando una justicia judicial y justa y no injusta y dañina como la que se le habían brindado a los hoy actores y también conoció que el hecho de que no se hubiera solicitado la aclaración o adición de tal sentencia, no incidía para nada en la estructuración del error judicial, pues dicha solicitud no estaba catalogada en ningún código como recurso o medio de impugnación y, por tanto, su agotamiento no encajaba en los elementos que la ley exige para el error judicial.

40. En síntesis, consideró que la inhibición respecto del oficio, fue el resuelto de error valorativo inexcusable, garrafal, evidente o injustificado, que sin duda estructuraba un error judicial, el cual estaba debidamente acreditado al igual que el daño irrogado, aspectos en los que erró la sentencia. De igual manera manifestó que esta acción indemnizatoria lejos estaba de haber sido utilizada como una tercera instancia para revivir un proceso ya concluido, como erradamente lo percibió la sentencia apelada.

41. Enfatizó que la sentencia fue ciega y no quiso ver que si bien la revisión de la acción de tutela por parte de la Corte Constitucional, era discrecional y no obligatoria como lo dijo a folio 32 y 33, también lo era que de autorizar la arbitrariedad en la escogencia y violación del debido proceso en el actuar judicial, pues por más alta que fuera la Corte, ninguna norma habilitaba para escoger las acciones de revisar arbitraria y caprichosamente. Por el contrario la Ley limitaba obrar exigiendo parámetros en la escogencia de las tutelas de revisión como bien lo dispusieron los artículos 52 y 53 del reglamento interno de la Corte Constitucional, por lo que sin lugar a dudas la tutela presentada por el actor, contaba con el total mérito para ser escogida para la revisión, soportando lo dicho entre otras como las sentencias T- 446 de 2013- T- 146 de 2014- T-153 de 2015 y SU 055 de 2018, considerando que el error judicial en este aspecto, también estaba plenamente demostrado.

42. Rechazó enérgicamente el llamado que formuló la sentencia en el folio 34, toda vez que era un criterio con el que se coaccionaba a no acudir a todas las vías de derecho que otorgaba el sistema judicial para lograr una dispensa judicial justa y no arbitraria como lo había sido y lo

demostraban las sentencias citadas que le daban la razón al abogado Roa Sarmiento y que le habían protegido los derechos, e independiente que el usuario judicial tuviera o no la razón, tenía el derecho constitucional, de acudir a todas las acciones que la ley le otorgaba, sin que fuera de recibo que los jueces se lo impidieran, desconociendo el artículo 229 superior.

43. Finalmente, manifestó que sustentaba la alzada teniendo en cuenta, lo considerado y lo concluido en los precedentes jurisprudenciales, y lo manifestado a lo largo del proceso, por lo cual solicitaba la revocatoria del fallo de instancia para en su lugar dar por demostrados los errores judiciales basados en la ilegal inhibición por parte de este Tribunal - Sala de Descongestión, la desatención injustificada de precedentes jurisprudenciales que anulaban oficios y la negación injustificada a decidir el asunto bajo una indebida valoración de las pruebas, violando el derecho al debido proceso y al acceso material de justicia.

44. Reiteró que no podía haber un error judicial más perjudicial al Estado de Derecho que una ilegal e inconstitucional inhibición que implicaba una denegación de justicia; que en ese orden no brotaba explicación ni justificación alguna valedera para que el a quo no hubiese dado por demostrados, estándolo los errores judiciales, a partir del ilegal criterio de que la inhibición obedecía a principios de independencia y autonomía judicial, los que nunca jamás habilitaban a ningún juez a inhibirse de fallar el fondo de los asuntos bajo una inadecuada interpretación de la demanda, tal como lo concluyó la Corte Constitucional.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

45. El anterior recurso fue concedido mediante auto del 01 de agosto de 2019 (f. 426) y fue admitido por esta Corporación mediante providencia calendada del 9 de octubre de ese año (f. 435). Posteriormente, a través de auto del 25 de octubre de 2019 se prescindió de la audiencia de que trata el inciso 4º del artículo 247 del CPACA y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión (f. 439).

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante (ff. 441-442)

46. Reiteró los argumentos expuestos a lo largo del proceso, solicitando se revocara la sentencia proferida en primera instancia, teniendo en cuenta que la inhibición era ajena a los deberes constitucionales y legales y que

la SU -055 de 2018, confirmó en absoluto respecto de la inhibición del oficio del 27 de diciembre de 2001.

Parte demandada

47. Guardó silencio.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

48. El Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

CONTROL DE LEGALIDAD

49. De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del trámite surtido hasta este momento procesal no ha encontrado la Sala causal de nulidad alguna que pueda invalidar la actuación realizada.

PROBLEMA JURÍDICO

50. En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a esta Sala establecer si:

¿Con las sentencias dictadas en el trámite del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado bajo el radicado N° 1500013133012-2002-108, se configuró el error judicial deprecado, en los términos del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, al no existir al momento en que se emitieron, un criterio uniforme del Consejo de Estado, en relación con los actos susceptibles de control judicial proferidos en desarrollo del proceso de supresión de cargos; así como también por ser tales providencias inhibitorias y considerarse en éstas que el actor fue desvinculado del cargo de Guardián 630-07 cuando el que realmente desempeñaba era el de Auxiliar Administrativo 550-46?

51. De la misma manera deberá determinar sí:

¿Hubo falla del servicio de la administración de justicia por la forma en que la Corte Constitucional escoge una tutela para su eventual revisión, lo cual dio lugar a que la interpuesta por los actores con el fin de cuestionar las decisiones inhibitorias censuradas y que fuera negadas por el Consejo de Estado, no fuera seleccionada?

52. De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta la tesis argumentativa del caso para dirimir el objeto de la litis e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

Tesis argumentativa propuesta por la Sala

53. *La Sala confirmara, la sentencia que negó las pretensiones, teniendo en cuenta que en el proceso no se demostró la causación del daño alegado por los demandantes y en consecuencia no se configuraron los presupuestos de la responsabilidad de la entidad demandada, ni el error judicial que depreca el recurrente.*

Al respecto indica la Sala, que en las providencias cuestionadas por la parte recurrente, no se advierte la inhibición a la que hace referencia el demandante; por el contrario tal como se resaltó en precedencia, la providencia emanada del Juzgado Doce Administrativo de Tunja, analizó el carácter enjuiciable de los actos, conforme al criterio de este Tribunal para concluir que se debían negar las pretensiones de la demanda.

De igual manera, se precisa que los procesos de reestructuración de plantas de personal son muy diversos, motivo por el que sería incorrecto presentar un único principio de respuesta frente a cuáles son los actos demandables o, contrario sensu, cuáles no lo son. Esta consideración ya había sido planteada por la Corte en la Sentencia T-446 de 2013; no obstante no pudo haberse incurrido en desconocimiento del precedente en relación con las sentencias T-446 de 2013 y T-153 de 2015, según las cuales el oficio de comunicación de supresión del cargo expedido por una entidad pública dentro de un proceso de reestructuración, es susceptible de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de un acto administrativo de carácter particular y concreto, porque para las fechas de emisión de la primera y segunda instancia, dichas sentencias no se habían pronunciado por la Corte Constitucional y tampoco se había proferido la sentencia SU 055 de 2018, por lo cual no se logró acreditar un daño antijurídico.

RESOLUCIÓN DEL CASO

Marco Normativo Y Jurisprudencial aplicable al caso concreto

54. El artículo 90 de la Constitución establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta prescripción incluye los menoscabos derivados de la actuación de la administración de justicia, cuyos supuestos fueron consagrados expresamente en el artículo 65 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996):

“(…) ARTÍCULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el **error jurisdiccional** y por la privación injusta de la libertad. (…)” (Negrilla fuera del texto original)

55. Particularmente, el error jurisdiccional y sus presupuestos fueron delimitados en los dos artículos siguientes, como sigue:

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

ARTÍCULO 67. PRESUPUESTOS DEL ERROR JURISDICCIONAL. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:

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

2. La providencia contentiva de error deberá estar **en firme**. (…)” (Negrilla fuera del texto original)

56. Ubicando los anteriores elementos en las etapas del juicio de responsabilidad, se colige que para que se predique un daño en este evento es necesario que la lesión alegada por el demandante se derive de los efectos negativos de una providencia judicial en la que se declare o se haga efectivo un derecho¹, cuya firmeza se haya producido luego de que el afectado haya interpuesto los recursos ordinarios que procedan en su contra². Lógicamente, el daño será imputable fácticamente a la autoridad que haya dictado la decisión, la cual necesariamente deberá contar con naturaleza jurisdiccional.

57. Ahora, sobre la imputación jurídica, en la sentencia C-037 de 1996 la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 66 antes transcrito poniendo de relieve que la labor funcional del juez se centra en resolver con independencia los asuntos sometidos a su conocimiento y, por ello,

¹ Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Tercera, Sent. 2010-00619 (44406), may. 8/2019, M.P. María Adriana Marín.

² C.E., Sec. Tercera, Sent. 2010-00401 (45470), mar. 28/2019, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera: “(…) ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación que los ‘recursos de ley’ a los que se refiere la norma transcrita deben entenderse como ‘los medios ordinarios de impugnación de las providencias, es decir, aquellos que no sólo permiten el examen limitado de la decisión con el objeto de corregir los errores de toda clase, tanto de hecho como jurídicos, sino que pueden interponerse sin sujeción a las rígidas causales que operan para los extraordinarios, los que adicionalmente requieren para su trámite la presentación de una demanda’. // Lo anterior, en virtud de que tanto los recursos ordinarios como los extraordinarios tienen la finalidad de enmendar los yerros en los que hubieran podido incurrir quienes están encargados de administrar justicia y el ejercicio de los primeros es una carga procesal exigible a cualquier persona que acude ante la jurisdicción, situación que no ocurre con los segundos, que son excepcionales y, por tanto, implican un trámite especial, distinto al del proceso original. (…)”

es necesario que “la aplicabilidad del error jurisdiccional parta de ese respeto hacía (sic) la autonomía funcional del juez”. Partiendo de esta premisa, el alto tribunal sostuvo que el error jurisdiccional “debe enmarcarse dentro de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, que demuestre, sin ningún asomo de duda, que se ha desconocido el principio de que al juez le corresponde pronunciarse judicialmente de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y las pruebas aportadas -según los criterios que establezca la ley-, y no de conformidad con su propio arbitrio”.

58. Así las cosas, el elemento principal de este evento de responsabilidad radica en la calificación de la providencia como contraria a derecho, lo cual en últimas se traduce en una falla en el servicio. Por ello, siguiendo a la Corte Constitucional, el Consejo de Estado ha explicado:

*“(...) 11.4. Se entiende, entonces, que no se trata simplemente de una equivocación o desacierto en la elección de una determinada posibilidad interpretativa dentro del marco de la autonomía judicial para valorar, aprehender e inteligir el canon normativo, fáctico y probatorio de cada caso, sino que **debe ser una torpeza supina o una actuación ostensiblemente trasgresora de los límites que el ordenamiento dispone e impone a la decisión judicial y, en concreto, a quien la dictamina.***

11.5. De ahí que debe aparecer como una conclusión ilógica, improbable, absurda e incoherente, sin otro respaldo que la arbitrariedad y el antojo del juez; es decir, cuando luego de haber considerado todas las reglas aplicables al caso y las interpretaciones posibles, el juicio sigue apareciendo como irrazonable o, cuando se dejan de aplicar o desconocen normas obligatorias, o cuando la decisión resulta contra evidente al acervo probatorio. (...)³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

59. Sin embargo, el Consejo de Estado ha aclarado que la sujeción a la cláusula constitucional que contiene el fundamento general de la responsabilidad del Estado implica que el error jurisdiccional no se identifica de forma restrictiva con el concepto de vía de hecho (o con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela), sino que se centra en el contenido opuesto a derecho de la decisión. Entonces, la imputación jurídica en este evento prescinde del análisis de la motivación o conducta del funcionario investido de función jurisdiccional y se concentra en la solidez de la solución adoptada en la providencia⁴. De ahí que la

³ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2006-02219 (38229), ene. 24/2019, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁴ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2011-00022 (44369), dic. 10/2018, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas (e): “(...) la Subsección estima pertinente reiterar que si bien la Corte Constitucional en la sentencia de control de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia asimiló el concepto ‘error jurisdiccional’ al de ‘vía de hecho’, dicha identificación semántica resulta impropia. Así, tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado por error jurisdiccional únicamente será determinante la contravención al ordenamiento jurídico contenida en una providencia judicial, y no la conducta ‘subjetiva, caprichosa y arbitraria’ del operador jurídico. (...)”

jurisprudencia recalque que el error jurisdiccional puede ser de hecho o de derecho:

“(…) El error del juez radica en la valoración abiertamente equivocada de los medios probatorios que obraban en el proceso o en la inobservancia de un elemento normativo decisivo en el proceso, lo cual conlleva a la incorrecta aplicación de la disposición jurídica al caso de su conocimiento y, por tanto, a proferir en aquella una decisión judicial contraria al ordenamiento jurídico.

*En efecto, la providencia judicial debe ser contraria a derecho, ‘bien porque surja de una inadecuada valoración de las pruebas (**error de hecho**), de la falta de aplicación de la norma que corresponde al caso concreto o de la indebida aplicación de la misma (**error de derecho**)’ (…)”⁵*
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

60. Y con mayor profundidad, en otra oportunidad expuso:

*“(…) 11.6. Así, las hipótesis de un **error derivado de la actividad probatoria**, pueden aparecer cuando el juez al momento de extraer las conclusiones contenidas en determinada prueba (función cognoscitiva de la prueba), se desvincula arbitrariamente de las reglas de la sana crítica y la experiencia, y a cambio, deriva premisas contra evidentes, incorrectas y arbitrarias, propias de un juicio caprichoso e irracional. Es decir, cuando elabora una argumentación para hacer pasar por evidente lo contra evidente, ya que perfectamente ‘una prueba falsa puede ser persuasiva, como también puede serlo una argumentación radicalmente viciada desde el punto de vista lógico’.*

11.7. De igual forma, cuando sin ninguna carga argumentativa se desvirtúa la veracidad de un hecho fehacientemente respaldado con una prueba, o lo que es lo mismo, cuando sin ofrecer razones, se desconoce lo evidente, a partir de la inaplicación injustificada de la obligación que tiene el juez de fundamentar o motivar la conclusión que extrae de la prueba, por cuanto, —como diría Taruffo— ‘fallar con arreglo a conciencia no puede significar basar la sentencia en una íntima e intransferible convicción, en una especie de ‘quid inefable’.

(…)

*11.9. También se consolida el **error en el campo de la aplicación normativa**, cuando, por ejemplo, existiendo una norma de carácter imperativo y obligatorio para el caso, se desconoce sin justificación alguna, o la decisión se toma con plena desatención de las garantías procesales, pese al control jurisdiccional de las partes. (…)”⁶* (Negrilla fuera del texto original)

61. Adicionalmente, el órgano de cierre de esta jurisdicción ha indicado que este análisis cuenta con dos límites. Por un lado, el examen que adelanta el juez de la Reparación Directa no puede constituirse en una tercera instancia respecto de la providencia supuestamente contentiva del error, pues esto desconocería la intangibilidad de la cosa juzgada que

⁵ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2010-00619 (44406), may. 8/2019, M.P. María Adriana Marín.

⁶ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2006-02219 (38229), ene. 24/2019, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

cobija las decisiones ejecutoriadas⁷. Por otro lado, no todos los casos cuentan con una única solución correcta, de modo que el solo hecho de que la decisión judicial sea adversa a los intereses de una de las partes a partir de una interpretación diferente a la que esta esgrimía⁸, no es un aspecto por sí mismo constitutivo de error judicial:

“(...) es preciso resaltar que el juicio de responsabilidad del Estado por error jurisdiccional deberá realizarse en atención a las circunstancias del caso concreto, a partir de las cuales se determinará si la actuación judicial es contentiva de yerro alguno.

En reiterados pronunciamientos la Sala ha reconocido que **en algunas oportunidades el juez sólo dispone de la ‘única decisión correcta’ para resolver el asunto sometido a su conocimiento; no obstante, en otros escenarios, pueden existir distintas decisiones razonables. Así las cosas, en esta última hipótesis, el juicio de responsabilidad no puede reputar como daño antijurídico la consecuencia adversa a los intereses de una de las partes como consecuencia de la decisión judicial fundada en argumentos racionales.** En este sentido, se ha sostenido que:

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

(...)”⁹ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

62. Por lo tanto, en los casos concretos de los que no sea predicable una única solución correcta, el error jurisdiccional solo se presentará si la tesis acogida por el operador judicial no contiene argumentos suficientes para sustentar la decisión. De lo contrario, deberá respetarse la autonomía

⁷ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2008-00688 (41637), abr. 10/2019, M.P. Alberto Montaña Plata: “(...) Es de aclarar que en las acciones de reparación directa por error judicial, el juez de lo contencioso administrativo no tiene -ni puede tener- la vocación de constituirse en una instancia adicional a las tramitadas dentro del proceso primigenio en el cual se aduce la configuración de la falla, pues el juicio al que conduce el ejercicio de la acción de reparación directa tiene como presupuesto la intangibilidad de la cosa juzgada del que gozan las providencias judiciales a las cuales se endilga la causación de un daño antijurídico. (...)”

⁸ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2001-02469 (32570), mar. 25/2015, M.P. Hernán Andrade Rincón: “(...) Sin duda alguna, cuando se trata una litis judicial, ello implica que habrá vencedores y vencidos y, a estos últimos, por el solo hecho de ostentar tal calidad, no se les produce necesariamente un daño resarcible, razón por la que puede afirmarse que la parte vencida en un proceso judicial está en el deber legal de soportar ese ‘daño’, a menos que la decisión o decisiones que la pongan en tal situación se hayan proferido en contravención del ordenamiento jurídico y/o, de manera específica, con violación abierta de sus derechos, es decir con ‘error’, eventos en los que se verificaría un error judicial y, en consecuencia, el daño que de tal error se derive estaría llamado a ser indemnizado siempre que se acrediten los perjuicios causados. (...)”

⁹ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2011-00022 (44369), dic. 10/2018, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas (e).

funcional del fallador, so pena de desconocer la garantía convencional relativa a la independencia judicial.

63. Finalmente y en consonancia con todo lo anterior, la jurisprudencia agrega que en los procesos de reparación directa por error jurisdiccional el análisis del juez no está limitado a la providencia que en concreto se acusa como errada, sino que es posible valorar los actos procesales que le dieron origen, a fin de indagar en las bases y el marco fáctico y jurídico de la decisión¹⁰.

Hechos probados

64. A fin de desatar los cargos del recurso de apelación formulado por la parte demandante, la Sala encuentra los siguientes hechos probados:

65. El señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, presentó demanda a través de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra del Departamento de Boyacá, toda vez que había considerado indebidamente terminada su relación legal y reglamentaria en virtud de los actos de reestructuración administrativa que afectaron la planta de cargos del ente territorial; demanda radicada con el número 1500013133012-2002-1084, correspondiendo su conocimiento en primera instancia al Juzgado Doce Administrativo de Tunja.

66. Como consecuencia del trámite procesal dentro de la mencionada acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Tunja, profirió sentencia de primera instancia de fecha 15 de julio de 2010, (Fl. 41 a 63 y 470-499), en cuya parte resolutive se dispuso textualmente:

"(...) PRIMERO: Negar en su integridad las pretensiones de la demanda (...)".

67. La decisión proferida en primera instancia, fue objeto del recurso de apelación y a través de la providencia del 14 de diciembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Descongestión, profirió sentencia de segunda instancia, confirmando la decisión del a-quo (Fl. 64 a 94).

¹⁰ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2009-00920 (43141), mar. 11/2019, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas: "(...) En casos como el presente se debe analizar la concordancia de la decisión judicial que contiene el error alegado, con cada uno de los actos procesales desarrollados por las partes en el curso del proceso, con los hechos expuestos en la demanda, con los argumentos de las demandadas, con las pruebas pedidas y recaudadas y con la aplicación normativa efectuada por el funcionario judicial. Es decir, que no es posible analizar única y exclusivamente el contenido de la decisión controvertida pues el error judicial consiste en una verdadera falla en la función de administrar justicia, sin que pueda entenderse por tal cualquier discrepancia entre la realidad fáctica o jurídica y la providencia judicial. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

68. El señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, a través de apoderada, instauró demanda de tutela contra el Juzgado 12 homólogo de esta ciudad y el Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Descongestión ante el Consejo de Estado (demanda Fl. 95 a 117).

69. El conocimiento de la tutela, correspondió al Consejo de Estado- Sección Cuarta-, y a través de la providencia del 12 de julio de 2012, la negó por improcedente (Fl. 118 a 128); y la Sección Quinta del Consejo de Estado, en segunda instancia modificó el fallo de tutela, en el sentido de negar las pretensiones (Fl. 129 a 135).

70. Una vez proferida la sentencia de segunda instancia, el 26 de septiembre de 2013, el demandante, a través de apoderada judicial, presentó ante la Corte Constitucional, solicitud de revisión de la tutela referida atrás (Fl. 136 a 141).

ANÁLISIS DE LA SALA

71. A pesar de lo extenso del recurso de apelación, la parte demandante persigue que se declare la responsabilidad de la Nación-Rama Judicial-Dirección de Administración Judicial por el error judicial y falla en el servicio público de administración de justicia en que se incurrió al resolver el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que presentó para derrotar la presunción de legalidad del Decreto No. 1844 de 21 de diciembre de 2001 y el Oficio 27 del 27 de diciembre de 2001, a través de los cuales se dispuso la supresión del cargo que ocupaba el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ en el Departamento de Boyacá y su consecuente retiro. Así mismo, por el trato desigual en el trámite de la Acción de Tutela N° 201200973, que fue negada y no escogida para revisión a pesar de ser evidentes las vías de hecho, así como la total discriminación hacia el tutelante. Teniendo en cuenta lo anterior, estima la Sala que en realidad se constituyen solo dos los cargos de la alzada, a saber:

72. Los fallos judiciales cuestionados erraron al aplicar un precedente que no estaba vigente para el momento y concluyeron con la inhibición respecto del oficio del 27 de diciembre de 2001, lo que de por sí demuestra un error valorativo inexcusable, graves fallas de motivación y violación del deber de transparencia y suficiencia judicial en los términos de la SU- 055 de 2018, que sin duda estructuran el error judicial, el cual está debidamente acreditado al igual que el daño irrogado. Lo anterior a partir del ilegal criterio de que la inhibición obedece a principios de independencia y autonomía judicial, que configuró una inadecuada interpretación de la demanda. Finalmente, en los mencionados fallos se

consideró que el actor fue desvinculado del cargo de Guardián 630-07 cuando el que realmente desempeñaba era el de Auxiliar Administrativo 550-46.

73. La revisión de la acción de tutela que cuestionaba los fallos inhibitorios por parte de la Corte Constitucional, es discrecional y no obligatoria, por lo que sin lugar a dudas la tutela presentada por los actores contaba con el total mérito para ser escogida para la revisión, soportando lo dicho entre otras como las sentencias T- 446 de 2013- T- 146 de 2014- T -153 de 2015 y SU 055 de 2018, considerando que el error judicial en este aspecto, también está plenamente demostrado.

74. Sea lo primero destacar que para analizar el daño antijurídico en el caso concreto, se debe partir del cumplimiento de los dos presupuestos establecidos en el artículo 67 de la Ley 270 de 1996, los cuales representan los requisitos previos de procedibilidad para entrar a estudiar la ocurrencia del error jurisdiccional, estos son:

- ✓ Que el afectado haya interpuesto los recursos de ley, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.
- ✓ Que la providencia contentiva de error debe estar en firme.

75. Frente al primer presupuesto, la Sala infiere que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ ante el Juzgado Doce Administrativo de Tunja radicado bajo el número 1500013133012-2002-1084, era de primera instancia, según el artículo 134B numeral 1º del CCA, adicionado por la Ley 446 de 1998, art. 42. Por ende, y de conformidad con el artículo 133 numeral del Decreto 01 de 1984, procedía el recurso de apelación.

76. En el caso concreto, como se advierte, que los afectados agotaron el recurso de apelación que procedía contra la decisión de primera instancia, el cual fue resuelto mediante providencia de 14 de diciembre de 2010, emitida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá.

77. Ahora bien, frente al segundo presupuesto, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado que para este, *"la norma exige que el error se encuentre contenido en una providencia judicial que esté en firme, esto es, que haya puesto fin de manera normal o anormal al proceso, lo cual tiene pleno sentido ya que si la misma todavía puede ser impugnada a través de los recursos ordinarios, no se configura el error*

judicial"¹¹.

78. Al respecto, se advierte que mediante providencia del 15 de julio de 2010 (Fls. 41 a 63), el Juzgado Doce Administrativo de Tunja resolvió realizar control de legalidad del oficio del 27 de diciembre de 2001, teniendo en cuenta el criterio de esta Corporación ¹² y consecuentemente negó las pretensiones. El demandante apeló dicha decisión y el recurso fue desatado por el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de descongestión, que ratificó la decisión impugnada mediante la sentencia de fecha 14 de diciembre de 2010(Fls. 65 a 94) En consecuencia, se concluye que las providencias acusadas de error judicial se encuentran en firme, ya que contra la primera se interpuso la apelación que fue resuelta por la segunda y contra ésta no procedía ningún recurso. (Art. 331 del C.G.P.)

79. En conclusión, en el asunto de marras, se cumplen los dos presupuestos iniciales para estudiar de fondo la posible existencia del error judicial alegado, debido a que los afectados interpusieron el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Tunja y al ser resuelto éste en segunda instancia por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, las providencias judiciales se encuentran en firme.

80. En ese orden de ideas y a efectos de abordar el primer cargo de apelación, la Corporación observa que en la demanda no se conceptualizó con precisión el contenido del daño alegado y en tal sentido, no puede perderse de vista que el daño consiste en la afectación de un interés lícito radicado en cabeza de una persona o la "*alteración negativa de un estado de cosas existente*"¹³. A partir de este concepto se ha decantado de manera pacífica que, para que se configure, el daño debe contar con dos características¹⁴, a saber: (i) debe ser cierto, esto es, que aunque ya se haya consolidado o sea futuro no quepa duda de su existencia, lo que por antonomasia excluye los menoscabos hipotéticos o eventuales, y (ii) debe ser personal, lo que significa que quien reclama su reparación debe ser quien lo haya sufrido.

81. Entonces, para que en este proceso se entienda demostrado un daño cierto, es necesario su acreditación, al respecto la parte demandante, se limita a manifestar que los operadores judiciales que decidieron el

¹¹ C.E. Sección Tercera, sentencia de 24 de julio de 2012, Exp. 25000-23-26-000-1999- 02010-01(22581), C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth.

¹² Sentencia del 18 de noviembre de 2009- 2002-01514-01 MP Clara Elisa Cifuentes Ortiz

¹³ Henao, Juan Carlos. *El daño - Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 84.

¹⁴ Aparte de estos dos criterios, algunas corrientes han planteado que el daño también debe ser directo, pero esta característica hace referencia a la imputabilidad del menoscabo, lo cual pertenece a la siguiente etapa del juicio de responsabilidad. A propósito, ver: *Ibíd.*, p. 87.

proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que promovió para intentar la nulidad de los actos administrativos que dispusieron su retiro, desconocieron que el oficio de 27 de diciembre de 2001 constituyó el acto que particularizó la situación jurídica del señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ , además de que fue emitido por el Director de Talento Humano, quien carecía de competencia para expedir esta clase de decisiones relacionadas con la remoción de empleados.

82. Al respecto lo primero que observa la Sala, es que en las providencias cuestionadas por la parte recurrente, no se advierte la inhibición a la que hace referencia el demandante. Por el contrario, tal como se resaltó en precedencia, la providencia emanada del Juzgado Doce Administrativo de Tunja, analizó el carácter enjuiciable de los actos, conforme al criterio de este Tribunal, así:

*“(...) se observa que si bien, éste es un acto de comunicación de la supresión, es decir, de los efectos contemplados en el decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001, se advierte que se trata en principio, simplemente de un acto de comunicación, entonces, solo se podría predicar de este que es un acto de trámite y por ende que no constituye acto demandable por cuanto no crea, modifica o extingue la situación jurídica al actor. **Pero atendiendo la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Boyacá se procederá a analizar el mismo, por cuanto es a través de la mencionada comunicación que se pone término a la vinculación del empleado y por tanto este es un acto de trámite que pone fin a la actuación y por ello resulta demandable (...)**”¹⁵. (Negrilla fuera del texto original).*

83. Concordante con lo anterior, la Sala al revisar el contenido de la decisión proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá el 14 de diciembre de 2010, observa que la sentencia de segunda instancia, confirmó la recurrida y pese a que en un acápite indico someramente que el oficio de 27 de diciembre de 2001, no constituía el acto que había resuelto la situación del señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ , la ratio decidendi no se inhibió de un pronunciamiento de fondo que culminó con confirmar en su totalidad la decisión de primera instancia.

84. Una vez verificado el plenario, se evidencia que efectivamente la Sala de Descongestión para respaldar su argumento, citó la providencia del Consejo de Estado, de fecha 10 de febrero de 2011 de la Sección Segunda –Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve, expediente interno 1326-10. Igualmente citó para el mismo punto, la sentencia de la misma corporación y Sección, pronunciada dentro del proceso radicado interno 1118-06 donde fue ponente el Consejero Luis Rafael Vergara

¹⁵ Ver específicamente folios 50 y 51

Quintero, puntualizando que en relación con la supresión del Decreto 1844 de 2001 en el Departamento de Boyacá, el asunto ya había sido objeto de análisis por el Consejo de Estado a través de la providencia de la Sección Segunda dentro del expediente interno 1475-09 con ponencia del consejero Alfonso Vargas Rincón, para indicar que el oficio de 27 de diciembre de 2001, correspondía a una comunicación en razón a que no contenía ninguna decisión; que era informativo de la decisión adoptada por el Gobernador del Departamento, funcionario con la competencia para ello y que plasmó en el decreto precitado, ante lo cual el jefe de talento humano no tenía nada que agregar, evidenciándose que la decisión fue confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, sin que se produjera alguna inhibición.

85. En consecuencia, en concordancia con los hechos probados, la Sala debe indicar que el criterio jurisprudencial en relación con los actos susceptibles de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo expedidos en el trámite de un proceso de reestructuración de una planta de personal de una entidad estatal no ha sido una discusión pacífica y ha tenido diferentes posiciones, como lo ha referenciado el recurrente. Es así que se habían fijado tendencias distintas en el Consejo de Estado en relación con este asunto y hasta antes del año 2010 no existía uniformidad frente a procesos de supresión parcial, en atención a las distintas formas como se emiten sus decisiones generales y las determinaciones con efectos particulares.

86. De antaño, la jurisprudencia del Consejo de Estado había descartado que la decisión que comunica la supresión de cargo de un empleado tuviera la connotación de acto administrativo pasible de demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tal como quedó decantado en sentencia de 13 de agosto de 1998¹⁶, así:

"Sobre este último acto, dirá la Sala que no constituye acto demandable ante esta jurisdicción> pues no crea ni modifica ni extingue situación jurídica alguna. Como se observa, el oficio se limita, de una parte, a comunicar la supresión del cargo del actor, y de otra, a informar de manera general las opciones que según la entidad tenían los funcionarios de carrera administrativa. Por lo tanto al no ser acto administrativo enjuiciable, la inhibición sobre su examen fue acertada"¹⁷.

87. Es decir, que la regla general es que los oficios de comunicación de la supresión de cargos no son demandables; sin embargo, por vía jurisprudencial se plantearon algunas excepciones en la que se consideró

¹⁶C.P. Dra. Dolly Pedraza de Arenas, expediente No.15984.

¹⁷ Entre otras sentencias: de 15 de noviembre de 1995; C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Rad. 246857 CE-SEC2-EXP1995-N11249 11249; de 1 de enero 2000; C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero; Rad. 2037793 05001-23-31-000-1997-01866-012922-01 y rad. 2037788 05001-23-31-000-1997-00860-013064-01, de 2 de marzo de 200; C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero; 252654 396-99.

que dichos actos podrían ser objeto de demanda en razón a ciertas particularidades o circunstancias, lo cual se prestó para multiplicidad de interpretaciones. Para relacionar apenas unos pronunciamientos, del órgano de cierre de la jurisdicción, se mantiene la posición adoptada por esta Corporación¹⁸, en asuntos de responsabilidad como los que se tramitan hoy, así:

Año	No es demandable el oficio de comunicación	Es demandable el oficio de comunicación
2001	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección A; Sentencia de 25 de enero de 2001¹⁸; C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero; Rad. 2032601 81001-23-31-000-1999-00195-01 (126500); Actor: Ana Amelia Pérez González.</p> <p>"Como es sabido, la jurisdicción contencioso administrativo está instaurada para juzgar los actos de la administración que producen efectos jurídicos; es decir, que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica del administrado; por ello, al no tener la comunicación que se demanda en esta litis la connotación¹⁹ de acto administrativo y no acusarse el acto que correspondía, no es dable emitir pronunciamiento de fondo, razón por la cual la Sala habrá de revocar la sentencia apelada y, en su lugar, inhibirse para fallar de mérito la contienda".</p>	<p>C.E Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 25 de enero de 2001¹⁹, C.P. Dr. Alberto Arango Mantilla; Rad: 25000-23-25 -000-1996-02250-01(2447-99); Actor: Gerardino Orlando Sanabria</p> <p>"En casos similares, en donde se ha demandado la nulidad de la comunicación mediante la cual se informa al funcionario el retiro de la entidad, esta Sala se ha inhibido para fallar de fondo la cuestión litigiosa, por estimar que la comunicación es un acto administrativo de trámite; el caso planteado en esta litis comporta una situación diferente, ya que no se encuentra en el proceso acto anterior alguno mediante el cual se haya determinado el retiro del demandante y que debiera comunicarse. En esas condiciones, forzoso resulta concluir que el acto acusado causó e/ retiro del actor y, en esas condiciones, debe considerarse como un verdadero acto administrativo susceptible de ser demandado ante esta jurisdicción".</p>
2002	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección A; Sentencia de 7 de marzo de 2002; C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero; Rad. 2036108 08001-2301-000-1993-07456-01 (1915-01); Actor: Maricela González Ramírez.</p> <p>"Para la Sala no hay duda que la demanda encauzó su censura contra la comunicación que hizo la entidad a la actora acerca de que no había sido incorporada, o sea que no demandó e/ acto que contenía la decisión que modificó su relación jurídica con la administración y no puede predicarse que el referido</p>	<p>CE. Sección Segunda Subsección A, Sentencia de 7 de marzo de 2002. C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero; Rad: 76001-23-31000-2000-02022-01(2078); Actor: Rosa María Díaz Vidal.</p> <p>"Debe entenderse entonces que la decisión de retiro del actor está contenida en el oficio demandado expedido por el Contralor y no en el Decreto 271 de 2000, acto general proferido por e/ Gobierno Nacional, pues, como se dijo anteriormente, mediante éste se efectuó una supresión impersonal de cargos y se</p>

¹⁸ Sentencia SALA DE DECISIÓN No. 01- Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA- del 01 de junio de 2019- RADICACIÓN 150012331005201100144-00- se transcribe los extractos citados en cada sentencia referida.

¹⁹ Ver entre otras, la sentencia de 7 de marzo de 2002; rad. 25000-23-25-000-1997-0402501(3089-00).

	<p>oficio contenga la voluntad expresa de la administración de retirarla del servicio; ésta fue simplemente el medio que utilizó la administración para hacer saber a la empleada que quedaba desvinculada del servicio por no haber sido incorporada a la planta de personal de la entidad y no tiene efecto jurídico distinto del de información, pues ni crea ni modifica ni extingue situación jurídica individual alguna".</p>	<p>estableció la nueva planta de personal de manera globalizada"</p>
2003	<p>C.E Sección Segunda; Subsección A; Sentencia de 11 de septiembre de 2003; C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda; Rad. 214448 08001-23-31-000-1998-1418-01 (6093-02) Actor: Ketty De Jesús Gordon Atencio.</p> <p>"En primer lugar, debe advertir la Sala que respecto de la impugnación formulada contra e/ oficio D.C. 0354 mediante el cual se le comunica a la actora la decisión de separarla del servicio de la entidad, no es procedente emitir un pronunciamiento de fondo, como quiera que dicho acto se contrae simplemente a informar sobre la voluntad administrativa contenida en la resolución D No. 0002 del 9 de marzo de 1998, que retiró del servicio a la actora, por supresión de/ cargo que desempeñaba como Jefe de la División Administrativa y Financiera. En este caso el oficio acusado no conlleva una decisión del órgano competente, ni tampoco exterioriza un contenido que modifique la situación del particular y altere el ordenamiento jurídico en cuyo evento sí debería recibir el tratamiento de un acto administrativo propiamente dicho".</p>	<p>C.E Sección Segunda; Subsección A; Sentencia de 20 de marzo de 2003 ²⁰; C.P. Dr. Alberto Arango Mantilla Mantilla; 11 de septiembre de 2003; Rad. 2037263 73001-2331-000-2000-0151001 (4196-01) Actor: María Esneddy Duarte Cardozo.</p> <p>"Si bien el oficio No. 1513 de 10 de febrero de 2000 se presenta como una comunicación, dadas las condiciones de quien lo suscribe y el hecho de que, a esa fecha, aún podría haber sido incorporada la actora en alguno de los cargos vacantes en la entidad²¹, considera la Sala que, en este caso, el oficio fue el que causó el retiro de la actora".</p>
2004	<p>C.E. Sección Segunda; Subsección A; Sentencia de 22 mayo de 2004; C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda; Rad. 224272 25000-23-25-000-2000-5093-01 (5873-02) Actor: Hernán Arévalo Sáenz.</p> <p>"Advierte la Sala que comparte la decisión tomada por el a quo en relación con el oficio mediante e/</p>	

²⁰ Al respecto, se encuentra la sentencia de 11 de septiembre de 2003; rad. 214565 2500023-25-000-2000-5766-01 (5241-02); SECCION: SEGUNDA; PONENTE: NICOLAS PAJARO PENARANDA. Entre otras.

²¹ Explica esta situación porque la entidad demandada afirma que el retiro fue causado por dos actos de incorporación.

	<p>cual se le comunica al demandante la decisión de separarlo del servicio de la entidad, pues en efecto no es procedente emitir un pronunciamiento de fondo respecto del mismo, como quiera que dicho acto se contrae simplemente a informar sobre la voluntad administrativa contenida en el mencionado decreto No. 271, que suprimió entre otros el cargo de profesor y no contempló dicho empleo en la nueva planta de personal. En este caso fue el decreto, expedido por el órgano competente, el que tomó la decisión definitiva de acabar con la totalidad de dichos cargos y por ello el oficio acusado no pasó de ser una comunicación de tal disposición dentro del trámite de reestructuración efectuado por [a Contraloría".</p>	
<p>2005</p>	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección B; Sentencia 22 de septiembre de 2005; C.P. Jesús María Lemus Bustamante; Rad. 2500023-25-000-1999-06680-01(3062-04); Actor: Martha Yaneth Ocampo Villegas.</p> <p>"(...) la Sala considera que la demandante no tenía por qué demandar el Oficio del 29 de junio de 1999 porque mediante el mismo se le informó sobre la supresión del cargo pues la administración, por medio de dicho oficio, se limitó a comunicar la decisión que ya había sido adoptada por el Decreto 2130 del 25 de junio de 1999, que suprimió el empleo de Técnico, Código 4420, Grado 03, de la planta global única de personal del sector central del Departamento de Cundinamarca, ocupado por la actora".</p>	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección A; Auto de 30 de junio de 2005; C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero; Rad. 2041744 68001-23-15000-2002-01087-01 (3565-04); Actor: Henry Moreno García.</p> <p>"Aunque en casos similares en los que ha sido demandada la comunicación mediante la cual se informa al funcionario la supresión de su cargo, esta Sala ha dicho que dicha comunicación no es un acto administrativo, pues la decisión de la administración se halla plasmada en el acto de incorporación a la nueva planta de personal, en cuanto omite al funcionario que se retira, no es este el caso sub lite, toda vez que el Oficio 1818 calendado el 26 de julio de 2001 no puede tenerse como un simple acto de comunicación, sino como un acto administrativo de retiro del servicio, según se desprende del hecho de estar suscrito por quien tenía la facultad de proferir la decisión de retiro".</p>
<p>2006</p>	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección A; Sentencia 23 de marzo de 2006; C.P. Dr. Jaime Moreno García; Rad. 25000-23-25-0002001-07682-01(4106); Actor: Miguel Antonio Olmos Martínez. "Debió demandarse entonces del Decreto 355 del 30 de abril de 2001</p>	<p>C. E. Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Jaime Moreno García; Sentencia de 2 de febrero de 2006; Rad. 88001-23-31-0002002-00101-01(0433-04); Actor: RAFAEL TORRES JAMES.</p>

	<p>por ser éste el que retiró de/ servicio al demandante. Y aunque en otras ocasiones se ha dicho que el acto que concreta e/ retiro es el oficio de comunicación, ello ha ocurrido cuando no se suprime la totalidad de los cargos y es precisamente la comunicación la que define quienes son los empleados cuyo cargo desapareció. Como es sabido, la jurisdicción contencioso administrativo está instaurada para juzgar los actos de la administración que producen efectos jurídicos; es decir, que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica del administrado; por ello, al no acusarse el acto que correspondía, no es dable emitir pronunciamiento de fondo, razón por la cual la Sala habrá de revocar la sentencia que denegó las súplicas de la demanda y, en su lugar, inhibirse para fallar de fondo la controversia".</p>	<p>"En efecto, por medio de este oficio le comunicó que su cargo fue suprimido y que por pertenecer a la Carrera Administrativa podía optar entre ser incorporado a un empleo equivalente o ser indemnizado. El citado oficio constituye entonces, el acto particular que modificó la situación jurídica del actor con la administración y por tanto tenía que ser demandado en este proceso. Como es sabido, la jurisdicción contencioso administrativo está instaurada para juzgar los actos de la administración que producen efectos jurídicos; es decir, que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica del administrado; por ello, al no acusarse el acto que correspondía, no es dable emitir pronunciamiento de fondo, razón por la cual la Sala habrá de revocar la sentencia que negó las súplicas de la demanda y, en su lugar, inhibirse para fallar de fondo la controversia".</p>
<p>2007</p>	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección B; Sentencia de 21 de junio de 2007²², C.P. Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado; Rad. 25000-23-25-000-2001-08983-01 (4838-05) (4838-05); Actor: Martha Lozano Triana.</p> <p>"Ahora bien, en este caso la comunicación No. 1900-812 del 17 de mayo de 2001 mediante la cual se indica la actora que su cargo²³, fue suprimido no cumple el papel de acto administrativo definitorio de la situación de la demandante sino que simplemente asume el rol de informar sobre su retiro y en ese orden, no era necesario deprecar respecto de aquél la pretensión de anulación.</p> <p>Ahora bien, como también se pretende la incorporación a la entidad, estima la Sala que para estos efectos la decisión anulatoria</p>	<p>CE. Sección Segunda, Subsección A; Sentencia de 25 de octubre de 2007; C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón; Rad. 66001-23-31000-2002-00448-01 (7844-05).</p> <p>"Mediante Oficio 000823 del 20 de junio de 2001, se le comunicó que en virtud del acuerdo 29 se había suprimido el cargo de Profesional Universitario Código 340 Grado 05, desempeñado por ella, y que disponía de un término de cinco días contados a partir de la comunicación para tomar una de las opciones legales.</p> <p>(...)</p> <p>En tal caso, no puede afirmarse que en la resolución de incorporación fue donde se resolvió dejar por fuera del servicio a la actora, pues, como se anotó, la decisión de desvinculación</p>

²² A su vez, dicha sentencia señaló: "Es pertinente referir que en los procesos de reestructuración de empleos, suelen expedirse actos tanto de contenido general como de contenido particular. Son de contenido general, aquellas decisiones que disponen la supresión de algunos de los empleos de la planta de personal lo cual se traduce en la reducción numérica de los mismos. En este caso, la medida que así lo disponga es objetiva e indeterminada y en ese orden, el acto de contenido particular viene siendo la comunicación u oficio que informa al servidor sobre la no continuidad en el servicio.

En el evento anterior, la parte actora está facultada para promover tanto la acción de nulidad como la de nulidad y restablecimiento. La primera para enjuiciar la legalidad del acto de índole general, la segunda para enjuiciar la legalidad del acto de contenido particular. Para este último caso, tendrá que solicitarse la inaplicación del acto de contenido general (cuando haya sido el origen del acto particular y sobre aquél se adviertan vicios que afecten este último) y la nulidad del acto particular o en su defecto, deprecar en el proceso inter partes la nulidad del acto particular y la prejudicialidad hasta tanto se decida la legalidad promovida contra el acto general".

²³ sentencia de 27 de marzo de 2008; Rad. 16001-23-31-000-200105555-01(1933-05); Actor: Brigitte Loaiza Marín

	<p>debió recaer sobre los actos que dispusieron reincorporar a varios servidores sin incluirse a [a demandante y al respecto se observa que sobre ellos no se promovió la pretensión anulatoria y en ese orden, se abstendrá la Sala de examinar los cargos edificados en la noción de mejor derecho".</p>	<p>se produjo con el Oficio 000823 de 2001."</p>
2008	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón; Sente4ncia de 17 de julio de 2008; Rad. 50001-23-31-000-200100414-01(4432-04); Actor: German Espitia Castellanos.</p> <p>"Esta comunicación por ser un simple acto de trámite, no es enjuiciable en el caso concreto, porque no agrega ni modifica la voluntad de la Administración. Dar a conocer no es más que comunicar, pues no cabe otra interpretación, y por tal motivo es un acto de mero trámite y no definitivo. Por lo anterior, se debe revocar la sentencia de primera instancia en relación con la legalidad de dicha comunicación, para en su lugar inhibirse sobre esta petición".</p>	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 23 de octubre de 2008; Rad. 17001-23-31-000-2005-00760-01(2422-07) Actor: María Luzmila Rivera Osorio.</p> <p>"(...)"</p> <p>La anterior tesis, desde luego sigue vigente, porque en aquellos casos las proposiciones demandatorias se relacionan únicamente y directamente con los vicios de los actos de supresión (acuerdo, decreto, resolución etc.) exigiendo al Juez estudiar la legalidad de estos actos, prescindiendo de examinar las comunicaciones u oficios que sólo informan lo resuelto en aquellos actos.</p> <p>Pero como quedó demostrado en precedencia, en casos especiales como el presente, la comunicación u oficio que ejecuta un acto complejo de supresión, in factum, puede expresar una voluntad de la administración capaz de transgredir el orden jurídico superior, claro está, si se comprueba que aún no se había terminado de producir el acto complejo de supresión".</p>
2009	<p>"El Tribunal señaló que el oficio por el que se le comunicó al actor la desvinculación no constituye acto administrativo porque se limitó a dar cuenta de una determinación ya adoptada. La Sala comparte el anterior planteamiento, pues la comunicación no creó, modificó ni extinguió situación jurídica alguna a/ demandante, por lo que no debe ser objeto de examen".</p>	<p>"La Resolución No. 6047-04 de 17 de noviembre de 2004, que adoptó el Acuerdo H011-04 y el Oficio HCDA-2675 de 17 de noviembre de 2004, a través del cual se le informó a la actora la supresión de su cargo de Auxiliar de Enfermería, Código 555, Grado 02 de/ Hospital de Caldas, E.S.E., de conformidad con el Acuerdo 1+011-04; constituyen un acto complejo que en su conjunto definen la situación particular de la actora en torno a su vinculación con la administración, es decir que también la comunicación hace parte integral de la decisión de supresión de cargos, en cuanto fue e/ acto que puso en</p>

		conocimiento de la afectada la decisión de la administración de suprimir de la planta de empleados públicos e/ cargo que ocupaba y, por lo tanto, la demanda se presentó en debida forma".
2010	<p>C. E. Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 2 de diciembre de 2010²⁴ C.P. Dr. Bertha Lucia Ramírez de Páez; Rad. 15001-23-31-000-2002-02256-01 (0840-09); Actor: Rafael Humberto Moreno Moreno.</p> <p>"Esta Sala en repetidas ocasiones ha afirmado que la comunicación por medio de la cual se informa la decisión asumida por una determinada Autoridad Pública no tiene e/ carácter de acto administrativo. En esas condiciones, el citado Oficio no es enjuiciable debido a que ésta Jurisdicción está facultada para juzgar actos administrativos; y si en gracia de discusión pudiera anularse, ello resultaría infructuoso, pues no tendría ningún efecto jurídico respecto a los actos que determinaron la supresión de cargos y la incorporación de funcionarios, de tal manera que no procede emitir pronunciamiento de mérito en relación con la comunicación impugnada y por ende se declarará la inhibición, tal y como lo decidió el A-quo."</p>	<p>C.E. Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón; Sentencia de 18 de enero de 2010; Rad. 25000-23-25-000-200403777-02 (2581-07); Actor: Luz Stella Velásquez Martínez.</p> <p>"En estas condiciones, el Oficio de 23 de enero de 2004 no es la simple comunicación de una decisión adoptada por la administración, sino que fue el acto que determinó su retiro de la entidad, pues el Decreto 111 de 2004 suprimió 7 cargos de Técnico Administrativo Código 4065 Grado 11, pero creó un total de 11 de los mismos, y además e/ acto de incorporación a la nueva estructura fue expedido con posterioridad al acto de retiro.</p> <p>Así pues, el Oficio de comunicación era el acto a demandar, por ser el que afectó la situación particular de la demandante y definió su situación frente al servicio".</p>

88. En el cuadro, se expusieron algunas providencias del Consejo de Estado que se han proferido en relación con la viabilidad de demandar o no el oficio de comunicación dictado dentro de los procesos de reestructuración administrativa, siendo relevantes los pronunciamientos de las dos sentencias expedidas en el año 2010 sobre el asunto. La primera data del 18 de febrero de 2010 ²⁵, que fijó 3 tesis para distinguir los actos administrativos que particularizan la situación jurídica del empleado afectado con el proceso de supresión de su cargo, así:

"(...)La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin

²⁴ Entre otras, ver la sentencia de 22 de septiembre de 2010; C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Rad. 05001-23-31-000-2003-02018-01(1929-09).

²⁵ C.E. Sección Segunda, Subsección A; C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Rad. 250002325000200110589 01 (1712-08); Actor: Hugo Nelson León Rozo.

embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:

1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.

2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.

3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho". (Negrilla fuera del texto original).

89. Consecuentemente, la sentencia de fecha 4 de noviembre de 2010²⁶, es precisa en señalar que **no existe uniformidad total acerca de si el oficio de comunicación emitido en procesos de supresión de cargos constituye o no un acto administrativo susceptible de demanda**; no obstante, señaló que la comunicación de supresión del cargo comprende el acto integrador del acto principal, al respecto se destaca:

"En conclusión, puede sostenerse que de manera casi unánime²⁷ se ha sostenido que el Oficio por el cual se comunicó en el proceso adelantado por la CAR la supresión de los cargos, es de naturaleza ejecutiva, esto es, que no contiene una verdadera decisión de la administración. De igual manera, se ha sostenido que, en términos generales, el Acuerdo No. 016 de 2002 no es demandable en el presente asunto, por contener unas disposiciones de carácter general y abstracto. Empero, en la providencia de 18 de febrero de 2010, proferida por la Subsección B, con ponencia del Doctor Gerardo Arenas Monsalve, radicado interno No. 2553-2007, se sostuvo que sí era demandable, dado el alcance de los cargos invocados".

²⁶ C.E. Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila; Rad. 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09).

²⁷ Salvo lo expresado en la providencia proferida el 18 de febrero de 2010 por la Subsección B, con ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicado interno No. 2553-2007, en donde se afirmó que frente al cargo de reincorporación al servicio la Resolución No. 1344 de 15 de noviembre de 2002 y la comunicación de la misma fecha concretaban e individualizaban la supresión del cargo.

90. Así las cosas, para esta Sala es claro que al momento de tramitarse el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho del señor **LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ**, no versaba un criterio unificado respecto de los actos administrativos demandables en el marco de un proceso de reforma de una planta de personal de una entidad pública y la naturaleza misma del oficio de comunicación; tanto así que el Consejo de Estado, Sección Segunda, con el auto de 7 de febrero de 2019²⁸, avocó el conocimiento del asunto puesto a su consideración a fin de proferir sentencia de unificación jurisprudencial para resolver tales planteamientos.

91. En consecuencia, el mismo Consejo de Estado, reconoce que han existido disparidad de posturas en relación con este asunto, que no ha sido pacífico ni dentro de las mismas subsecciones de su Sección Segunda; por ende, se requiere un único criterio en aras de garantizar el principio de la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. En tal sentido, el auto del 7 de febrero de 2019, concluyó que ese órgano de cierre no ha sentado una posición unificada o unánime en cuanto a los actos administrativos sometidos a control de legalidad dictados en el trámite de un proceso de reestructuración administrativa. De suerte que, las decisiones adoptadas el 15 de julio de 2010 (Fls. 41 a 63) y 14 de diciembre de 2010 (Fls. 65 a 94), aquí acusadas de error judicial, no estaban ajenas a dicha disparidad de criterios jurisprudenciales frente al tema del control de legalidad del oficio del 27 de diciembre de 2001. En consecuencia, era admisible o plausible que en esas decisiones judiciales los operadores judiciales, en ejercicio de la autonomía judicial, adoptaran cualquier postura como en efecto lo hicieron, sin que ello implicara un desconocimiento grosero o arbitrario de un precedente que no era absoluto o definitivo.

92. Ahora bien, el tema de la demandabilidad de oficios en las condiciones planteadas por la parte demandante, solo fue abordado por la sentencia T-446 de 2013 y la misma se desarrolló en el marco del proceso de reestructuración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CARC, la razón de la decisión que se extrajo de tal caso no está atada exclusivamente al asunto en litis, ni al proceso ordinario, pues si bien cada proceso de reestructuración tiene sus particularidades, en esta oportunidad lo ocurrido en la CAR así como en el Departamento de Boyacá -T- 153 de 2015-, tuvo las mismas características relevantes o

²⁸ Rad. 68001233100020010261201 (0014-14); Actor: Cristian Uribe Blanco; Demandado: Departamento de Santander y otro. *Ibidem*.

definitorias que permitieron que la ratio decidendi empleada en el primer caso fuera aplicable al segundo.

93. Precisa entonces la Sala que la sentencia T-446 de 2013, analizó el caso de una persona que había ocupado el cargo de Secretaria Ejecutiva código 504 grado 20 en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por un periodo de dos años, el cual concluyó en virtud de la expedición del Acuerdo 016 de 2002, por medio del cual se había adelantado un proceso de reestructuración que finalizó con la supresión innominada de los cargos de su categoría y mediante oficio del 15 de noviembre del mismo año le fue comunicado que en virtud de dicho acuerdo su cargo había sido suprimido, motivo por el que decidió demandar tal decisión administrativa en Nulidad y Restablecimiento del derecho. Ambas instancias en el proceso contencioso administrativo se inhibieron de adoptar una decisión de fondo al considerar, de un lado, que la demanda sólo enjuiciaba el oficio, que era un simple acto de trámite, y no el Acuerdo y, de otro, que no se habían demandado los actos administrativos que en realidad habían definido la situación jurídica de la actora, es decir, las Resoluciones 1344 y 1345 del 15 de noviembre de 2002.

94. De las decisiones del trámite ordinario indicado en precedencia, se observa que la demandante presentó acción de tutela alegando la aplicación del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia del 4 de noviembre de 2010, en la que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en aplicación del principio de confianza legítima y en razón a los cargos particulares de ilegalidad endilgados en la demanda, concluyó que el oficio de comunicación era demandable en la medida en que era el único acto que había sido notificado al empleado como modificadorio de su situación jurídica, a diferencia de los actos de incorporación de otras personas que nunca se le pusieron en conocimiento. En sede de tutela, ambas instancias negaron el amparo, considerando que dicho precedente no era aplicable al caso concreto, en primer lugar, porque en el evento estudiado por el Consejo de Estado sí se había demandado expresamente el acto general -Acuerdo 016 de 2002- y porque, en todo caso, la decisión "(...) invocada por la demandante no correspondía a una decisión constitutiva de precedente judicial, en atención a las distintas interpretaciones existentes sobre el punto específico por el mismo Consejo de Estado".

95. En sede de revisión, luego de elaborar un balance específico sobre las decisiones emitidas por el Consejo de Estado en los procesos de reestructuración de la CARC, la Corte en Sentencia T-446 de 2013 encontró que, en el Consejo de Estado, existían tres posturas

jurisprudenciales en relación con la posibilidad de demandar los oficios de comunicación en dichos procesos. De un lado, (i) aquella que sostenía que "(...) el oficio por el cual se comunicaba la supresión de los cargos en el proceso adelantado por la CARC era de naturaleza ejecutiva, esto es, que no contenía una verdadera decisión de la administración y que el Acuerdo No. 016 de 2002 no era demandable por contener unas disposiciones de carácter general y abstracto, lo que conllevaba a que debían demandarse los actos concretos de incorporación a la planta de personal como las resoluciones 1344 v 1345 de 15 de noviembre de 2002"; de otro lado, (ii) la posición defendida más recientemente, y expuesta por la mencionada sentencia del 4 de noviembre de 2010, que sí permitía el enjuiciamiento de dichos oficios, "entendiendo que en virtud de la teoría del acto integrador el oficio de comunicación era el que particulariza la situación jurídica del servidor desvinculado por la reestructuración administrativa de la CARC, guardando cuidado en relación con el alcance de los cargos invocados". Igualmente, (iii) se encontró una posición intermedia que permitía la demanda del acto general en conjunto con el oficio y otros actos de naturaleza particular, como actos de incorporación de otros empleados que hubieran reemplazado el empleo del afectado, por ejemplo.

96. Para solucionar el caso concreto, la Corte advirtió, en primer lugar, que resultaba censurable que los jueces de instancia hubiesen empleado las reglas establecidas en sentencias como la del 18 de febrero de 2010, cuando la misma había abordado un proceso de reestructuración distinto al de la CARC y cuando el mismo Consejo de Estado ya había subrayado que estas situaciones debían estudiarse con la mayor especificidad posible. En ese sentido, señaló que no era justificable que los jueces ordinarios no hubieran empleado las reglas contenidas en el precedente de la CARC, como el del 4 de noviembre de 2010, haciendo énfasis en que ni siquiera había sido citado dentro de las providencias del proceso ordinario, omitiendo su existencia.

97. Además de las razones expuestas, la Corte encontró que entre todos los precedentes existentes del Consejo de Estado sobre el tema de demandabilidad de oficios, el aplicable al caso concreto era el contenido en la sentencia del 4 de noviembre de 2010 porque resultaba mejor acompasado con los cánones constitucionales. Señaló que "(...) los jueces debían dar una interpretación garantista a este tipo de umbrales interpretativos, el cual no era otro que el de los principios hermenéuticos derivados de la Constitución como el de interpretación pro homine (art. 1 y 2 constitucional), de interpretación conforme (art. 4°C.P.) y de interpretación razonable. En el caso concreto resultaba claro que el precedente del 4 de noviembre de 2010 de la Subsección B de la Sección

Segunda del Consejo de Estado, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila (No. 0476-2009), era aquel que se acompañaba con las condiciones descritas, garantizando el derecho al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, por cuanto las razones esgrimidas en dicho fallo se ajustaban a las condiciones en las que había enfocado la demanda contra el Acuerdo y el Oficio y su pretensión en relación con el análisis de un acto administrativo integrador".

98. Posteriormente, la Corte Constitucional con la Sentencia T-153 de 2015, estudió por primera vez el tema de la restructuración del Departamento de Boyacá y revisó el caso de un empleado que, desempeñando las funciones de Conductor Código 620 Grado 12 por más de 10 años, el cual fue desvinculado de la entidad territorial con fundamento en dicho proceso de restructuración y esto acaeció a través del Decreto 1844 de 2001, el que, de forma simultánea, suprimió innominadamente 35 cargos de la categoría que ocupaba el accionante y a su vez creó 10 plazas con la misma denominación y mediante oficio del 27 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano de la entidad, le indicó al peticionario que *"(...) conforme al artículo primero del precitado Decreto -1844-, (...) el cargo de Conductor Código 620 Grado 12 que (...) venía desempeñando, había sido suprimido de la planta de personal de la [gobernación] de Boyacá (...)"*, motivo por el que sería retirado del servicio.

99. En sede de revisión, luego de citar múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado en relación con la demandabilidad de los oficios de comunicación, incluyendo el del 4 de noviembre de 2010, la Corte Constitucional en Sentencia T-153 de 2015, concluyó que las autoridades judiciales accionadas habían desconocido el precedente vigente sobre tal tema. En efecto, señaló que ni el juzgado ni el Tribunal accionados podían haber desatendido lo desarrollado en la sentencia T-446 de 2013, pues si bien en aquél caso se trató del proceso de restructuración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en ambos casos existía semejanza de hechos, problema jurídico y puntos de derecho a resolver. Explicó que aquél precedente era aplicable al caso concreto en la medida en que:

"(...) se trataba de personas que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho habían solicitado la nulidad (i) del acto general (entiéndase acuerdo o decreto) por medio del cual se implementado un proceso de restructuración de la planta de personal de la entidad pública correspondiente (sea CARC o Departamento de Boyacá) y, (ii) del oficio de comunicación, mediante el cual se les había informado a los actores sobre la supresión de su cargo. Coincidiendo además en todos los procesos el hecho de que la entidad pública había expedido actos administrativos de incorporación. De igual modo que, los

jueces administrativos que conocieron el caso resolvieron inhibirse respecto del oficio de comunicación por considerarlo un simple acto de ejecución o trámite, al considerar que los actos de incorporación eran los actos administrativos que se debían demandar."

100. De lo expuesto, esta Sala logra extraer varias conclusiones, así i) En primer lugar, si bien la sentencia originaria sobre el tema de la demandabilidad de oficios en las condiciones planteadas fue la T-446 de 2013 y la misma se desarrolló en el marco del proceso de reestructuración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la razón de la decisión que se extrajo de tal caso no está atada exclusivamente a dicho proceso; ii) aunque cada proceso de reestructuración tiene sus particularidades, en esta oportunidad lo ocurrido en la CARC así como en el Departamento de Boyacá tuvo las mismas características relevantes o definitorias que permitieron que la *ratio* empleada en el primer caso fuera aplicable al segundo y iii) la Sentencia T-153 de 2015 no sólo no es un hecho nuevo por sus alcances inter partes, sino además porque su *ratio decidendi* ya había sido plasmada por otra Sala de Revisión desde la Sentencia T- 446 de 2013.

101. No obstante, también se precisa que los procesos de reestructuración de plantas de personal son muy diversos, motivo por el que sería incorrecto presentar un único principio de respuesta frente a cuáles son los actos demandables o, contrario sensu, cuáles no lo son. Esta consideración ya había sido planteada por la Corte en la Sentencia T-446 de 2013, precisando que "(...) dicha regla decisional era de suma importancia en tanto permitía entender que no se podían invocar a la ligera otros pronunciamientos judiciales que no guardaran identidad fáctica y jurídica entre un acto de reestructuración y otro, pues con ello se podía llevar a equívocos en la forma de entender el enjuiciamiento de un acto en un caso o en otro."

102. Ahora bien, frente a la sentencia SU- 055 de 2018, precisa la Sala que en dicha providencia, se recordó que no por la sola circunstancia de que la primera vez que se analizara la desvinculación de un servidor del Departamento de Boyacá fuera en la sentencia T-153 de 2015 sin ninguna otra particularidad relevante, puede llegarse a la conclusión de que aquella sea un hecho nuevo, puntualizó que así como no lo es por el tipo de providencia y su alcance factor indicativo, por sus consideraciones tampoco. La *ratio decidendi* de la sentencia de 2015 es idéntica a la de 2013 y, aunque los procesos de reestructuración se originaron por causas y entidades públicas distintas, los elementos base necesaria de la decisión son los mismos, en efecto la Corte, señaló:

“Ambas sentencias estudiaron procesos de restructuración de supresión parcial cuyas semejanzas fueron las relevantes para estudiar el caso: la existencia de un acto general comunicado a través de un oficio, los cuales fueron demandados conjuntamente en nulidad y restablecimiento del derecho pero los jueces se declararon inhibidos para pronunciarse respecto del último porque simplemente era un acto de ejecución y no contenía decisión de fondo que enjuiciar. A su paso, señalaron que los actos demandables eran los de incorporación de otros servidores, los cuales no fueron notificados a los empleados salientes. En ambas sentencias se consideró exactamente lo mismo: los jueces contencioso administrativos, al declararse inhibidos para pronunciarse en relación con el oficio de comunicación, estaban desconociendo uno de los precedentes del Consejo de Estado depositado en la Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Ello, por cuanto aplicaron a los casos otra subregla también desarrollada por dicho Tribunal en otras sentencias pero sin mencionar, en virtud del presupuesto de transparencia, aquél fallo”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

103. De allí que no es plausible plantear que los oficios de comunicación son todos demandables o no lo son. Esta cuestión depende del papel que representen en la cadena de actos que, a raíz de un proceso de restructuración, culminen con la desvinculación de un servidor público, por lo que toda decisión de desvincular del servicio a un servidor público, cuyo cargo haya sido afectado por un proceso de restructuración, además de tener su origen en actos generales, debe estar contenida en un acto administrativo que afecte su situación particular y concreta.

104. En consecuencia, es claro para la Sala que después de proferidas las sentencias de las que el demandante deprecia el error judicial, la Corte Constitucional, ha proferido decisiones en torno al tema del Decreto 1844 de 2001. No obstante no pudo haberse incurrido en desconocimiento del precedente en relación con las sentencias T-446 de 2013 y T-153 de 2015, según las cuales el oficio de comunicación de supresión del cargo expedido por una entidad pública dentro de un proceso de reestructuración, es susceptible de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de un acto administrativo de carácter particular y concreto, porque para las fechas de emisión de las decisiones de primera y segunda instancias, dichas sentencias no se habían pronunciado por la Corte Constitucional y tampoco se había proferido la sentencia SU 055 de 2018. De manera que un análisis diverso al contenido en las citadas providencias, no es razonable a la luz de la responsabilidad del Estado de un error judicial, máxime cuando los operadores judiciales motivaron sus decisiones conforme al criterio jurisprudencial del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa vigente para el momento de proferirlas.

105. No obstante lo anterior y de la revisión minuciosa de las consideraciones de las sentencias calendadas del 15 de julio de 2010 (Fls. 41 a 63) y 14 de diciembre de 2010 (Fls. 65 a 94), el oficio de comunicación del 27 de diciembre de 2001, fue considerado, en conjunto con el acto general, un acto administrativo demandable y no fue simple acto de información de la administración, pues fue manejado en las decisiones enjuice, como en la teoría del acto integrador, de un acto que le da eficacia al principal, puesto que particulariza la situación jurídica del servidor desvinculado y le da la oportunidad de conocer el acto principal para, en conjunto con la decisión general de restructuración, demandarlo y en tal sentido la argumentación de la parte demandante, no tiene vocación de prosperidad.

106. Así las cosas, las decisiones objeto de reproche como un error judicial, no se inhibieron de conocer el fondo del asunto, por el contrario, analizaron el caso concreto y lo resolvieron atendiendo las posiciones jurisprudenciales vigentes al momento de proferir las respectivas decisiones.

107. No debe perderse que según la Corte Constitucional,²⁹ decisiones judiciales inhibitorias son aquellas que, por diversas causas, ponen fin a una etapa procesal sin decidir de fondo el asunto que se le plantea al juez, es decir, sin adoptar resolución de mérito³⁰; por tanto, el problema que ha sido llevado a la justicia queda sin resolver, lo que implica que puede presentarse nuevamente ante la jurisdicción del Estado para su solución, salvo eventos especiales de caducidad o prescripción, que en principio no se presentan en la acción de inconstitucionalidad³¹.

108. Bajo ese entendido, las decisiones tantas veces mencionas en las cuales se edifica el error judicial, contrario a lo manifestado por el apelante, no pueden considerarse inhibitorias, habida consideración a que previo a tener el oficio del 27 de diciembre de 2001 como acto enjuiciable ante esta jurisdicción, por ser el que definió la situación jurídica laboral del señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ y, luego de su control de legalidad, decidió de fondo la litis, negando las pretensiones, con apoyo en los criterios jurisprudenciales vigentes para ese momento en la materia.

109. No obstante, la parte actora insistió a lo largo del proceso que los jueces de primera y segunda instancias en el trámite del proceso de Nulidad y Restablecimiento y los Magistrados del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en sede de estudio de la tutela, no tuvieron en

²⁹ Sentencia C-258 de 2008.

³⁰ Sentencia C-666 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández.

³¹ Por excepción, cuando se trata de defectos formales en el proceso de formación de la ley, la acción de inconstitucionalidad caduca al año de la promulgación de la ley (C.P. Art.242-3).

cuenta las precisas particularidades del caso en concreto, ni el hecho de que el actor bajo el principio de confianza legítima demandó los actos que la entidad le informó eran los causantes del despido, considerando y apadrinando en su subjetivo y arbitrario criterio, llevándole la contraria a la realidad y a los precedentes vigentes, para lo cual se apoyaron en algunas desafortunadas y no análogas decisiones del Consejo de Estado, proferidas en casos donde también se demandaron los mismos actos donde se aplicó una diferente hermenéutica a la que la misma corporación ha expresado en otros asuntos.

110. A propósito de la problemática planteada por la parte demandante, esta instancia precisa que la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha explicado que los efectos de los cambios jurisprudenciales pueden ser retroactivos -o retrospectivos- o prospectivos, así:

*“(...) 154. El **efecto retroactivo o retrospectivo** implica «la aplicación del nuevo criterio al caso actual enjuiciado y a cualquier otro caso que haya de ser resuelto con posterioridad donde resultara aplicable la misma fuente del Derecho seleccionada o interpretada con el nuevo criterio jurisprudencial».*

*155. Por su parte, en el **efecto prospectivo** el caso actual enjuiciado debe ser resuelto conforme al antiguo criterio jurisprudencial «anunciándose en la misma sentencia el nuevo criterio jurisprudencial, que sólo sería aplicable para casos posteriores, variando, no obstante los criterios para la aplicación de la nueva doctrina, ya que puede circunscribirse a cualquier caso que se resuelva con posterioridad a la emanación de la sentencia, o solo a los hechos enjuiciados en procesos que se inicien con posterioridad a la sentencia, o solo a los hechos que se produzcan con posterioridad a la sentencia». (...)”³² (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

111. Y después de analizar el estado del asunto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el sistema anglosajón y pronunciamiento previos de la misma Corporación, la providencia concluyó lo que sigue:

*“(...) 160. **Así las cosas, se concluye que la regla general es la retrospectividad o retroactividad de la jurisprudencia (retrospective overruling, adjudicative retroactivity) y que la excepción es la prospectividad (prospective overruling). Esta última hipótesis presupone la aplicación de un juicio de ponderación, que permita determinar cuál es la decisión que más efectiviza los principios constitucionales.** (...)”³³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

³² C.E., Sec. Segunda, 2013-02235 (2602-16), SU may. 30/2019, M.P. William Hernández Gómez. En el mismo sentido: C.E., Sec. Segunda, 2013-00237 (1701-16), SU abr. 25/2019, M.P. William Hernández Gómez; C.E., Sec. Segunda, 2013-00741 (4648-15), SU oct. 4/2018, M.P. William Hernández Gómez C.E., Sec. Segunda, 2014-00580 (4961-15), SU jul. 18/2018, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; entre otras.

³³ *Ibíd.*

112. Anteriormente, la Sección Tercera en decisión de ponente había llegado a la misma conclusión:

*“(...) 13.3. En esta perspectiva es necesario interrogarse entonces sobre la regla que, en materia de aplicación de cambios jurisprudenciales -efectos inmediatos y, por ende, retroactivos o prospectivos-, mejor garantizaría los contenidos constitucionales que el juez está en la obligación de proteger y, dado el caso, las circunstancias en las cuales habría lugar a aplicar la excepción. Al respecto se tiene que, en principio y en tanto supone que la solución dada al caso concreto se estima mejor a aquella en la que se fundaba el precedente, esto es, en mayor acuerdo con el ordenamiento jurídico, más aun cuando es establecida expresamente como de unificación de jurisprudencia, **la nueva regla jurisprudencial debería aplicarse de manera inmediata, salvo que dicha aplicación afecte de modo tal el derecho a la igualdad, al debido proceso, a la defensa o principios como el de la seguridad jurídica u otros consagrados por el mismo ordenamiento, que el costo resulte abiertamente desproporcionado en relación con las razones que justificaron el cambio**, caso en el cual sería necesario optar por fijarle efectos prospectivos que, establecidos para cada situación, eviten las consecuencias indeseables desde el punto de vista del ordenamiento jurídico.*

13.4. Adoptar la posición contraria, esto es, aquella según la cual la regla general en materia de cambios jurisprudenciales debe ser la de su aplicación prospectiva implicaría que en escenarios de congestión como los que lamentablemente se presentan en buena parte de despachos judiciales, dentro de los cuales se encuentran varios órganos de cierre de las respectivas jurisdicciones, aquéllos no puedan operar sino varios años después de que hayan sido fijados, lo que podría retardar notablemente la evolución jurisprudencial implícitamente buscada con la estructura institucional establecida por la Constitución Política de 1991, sin que en todos los casos se evidencien razones que así lo justifiquen. (...)”³⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

113. El proveído transcrito también señala que la aplicación retroactiva -o retrospectiva- de los cambios jurisprudenciales en ciertos eventos puede dar lugar a la vulneración de garantías fundamentales. Así que en esos escenarios el juez, tras una “exigente carga argumentativa”, puede impartir efectos prospectivos a la nueva interpretación, siempre con un ejercicio previo de ponderación. Además, indica que el principal llamado a determinar los efectos en el tiempo de los cambios jurisprudenciales es el juez que los realiza, sin perjuicio de que los demás operadores puedan adentrarse a ese análisis³⁵.

³⁴ C.E., Sec. Tercera, Auto 2013-00044 (50892), sep. 25/2017, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

³⁵ *Ibíd.*: “(...) aunque el principal llamado a realizar el juicio de ponderación propuesto y, de ser el caso, a determinar el mecanismo a través del cual se velaría porque la aplicación de la nueva regla jurisprudencial no afecte de manera desproporcionada principios y derechos constitucionales, sería el mismo juez que la fija, en los casos en que se haya abstenido de hacerlo, los demás operadores de justicia, también obligados a hacer prevalecer la superioridad de la Constitución Política, podrían determinar que, en una situación concreta, la aplicación de la misma desatendería injustificadamente los postulados superiores y, en consecuencia, después de cumplir con la exigente carga argumentativa que les incumbiría por apartarse de la regla tácita de su aplicación inmediata, podrían decidir, fundadamente, que el cambio jurisprudencial invocado no tiene efectos para el caso sometido a su consideración. (...)”

114. Bajo esta contextualización y de cara al evento de responsabilidad examinado en esta providencia, esta Sala entiende que el cargo esgrimido en el recurso hace alusión a que las sentencias cuestionadas incurrieron en un error de derecho por interpretar indebidamente el precepto legal con el que debía desatarse la controversia. Para que este razonamiento salga avante, conforme se explicó en el acápite contentivo del marco jurídico aplicable al caso, es indispensable que se acredite que la interpretación ofrecida en los fallos de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho sean contrarias a derecho, en tanto la solución aplicada devenga en irrazonable, caprichosa o arbitraria. Sin embargo, esos adjetivos no se vislumbran por varias razones.

115. Por un lado, los efectos de los cambios jurisprudenciales, como se vio, son por regla general retroactivos -o retrospectivos- y ese efecto fue el acogido por los operadores judiciales en este caso. En este sentido, el solo hecho de aplicar retroactivamente un precedente no constituye *per se* un yerro ni una violación de los derechos fundamentales de las partes. Por otro lado, aun cuando la autoridad jurisdiccional que efectuó el cambio jurisprudencial guardó silencio sobre los aludidos efectos en el tiempo (lo cual de por sí presupone su retroactividad), lo aplicó frente a un supuesto de hecho configurado bajo el precedente anterior, esto es, no de forma prospectiva sino retroactiva,³⁶ lo cual orienta el proceder de los funcionarios de inferior jerarquía en la estructura de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

116. Así las cosas, no cualquier argumento puede configurar un error judicial que defina la responsabilidad del juzgador, para ello en sentencia de 6 de marzo de 2013³⁷, se precisó: *“No obstante lo anterior, en esta oportunidad, la Sala precisó que en la sentencia proferida en 1997 se consideró procedente calificar el error judicial determinante de esta responsabilidad, con fundamento en “que sólo excepcionalmente será admisible la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial cometido por las altas corporaciones de justicia y demás tribunales y juzgados en los eventos en que éste sea absolutamente evidente y no se requiera realizar ninguna labor hermenéutica para hallarlo configurado”.*

117. En efecto, la sentencia de la Sala de Descongestión del 14 de diciembre de 2010, consideró que si bien el artículo 125 de la Constitución Política contempla que el medio para acceder al empleo público o a la

³⁶ C.E. Sec. Cuarta, Sent. 2005-02632 (16527), dic. 3/2009, M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenas.

³⁷ C.E. Sección Tercera, Subsección C- C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Rad. 23-31-000-2000-00639-01(24841) Actor: Luis Hugo Rojas Rodríguez Y Otros.

función pública es el sistema del mérito, ello no implicaba que las entidades no pudieran realizar modificaciones, reformas o reestructuraciones administrativas, solo por conservar el funcionario de carrera administrativa, pues en ocasiones el interés particular debe ceder ante el interés general, por lo menos cuando de ello dependa racionalizar el gasto y garantizar la ejecución de los planes y programas y el cumplimiento de las funciones y la misión institucional o por necesidades mismas del servicio.

118. Argumentación que cuenta con respaldo en el artículo 300, numeral 7 Constitucional, que otorga la facultad a la administración pública para determinar la estructura de la administración departamental, concurrentemente han sido expedidas las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998 y los Decretos Reglamentarios 1567 y 1572 de 1998, que han tenido como propósito frenar el despilfarro de recursos públicos, la corrupción y la ineficiencia en la prestación del servicio público; por ende, dota a las administraciones departamentales de mecanismos o instrumentos tendientes a disminuir su personal.

119. Resaltándose que el empleado de carrera administrativa goza de un trato preferente que se concreta con las opciones que se le brinda luego de notificar la supresión del cargo, esto es, optar por ser incorporado o recibir la respectiva indemnización; prerrogativas de las que dispuso el demandante, como se pudo corroborar con el oficio de 27 de diciembre de 2001.

120. Del análisis efectuado a las providencias de que se depreca el error judicial, la Sala considera de la valoración probatoria, que la razón que conllevó a negar las pretensiones, fue precisamente que la parte demandante, no acreditó que el estudio técnico de reestructuración fuera ineficaz o estuviese incurso en causal de nulidad, decisiones que si estudiaron el fondo y particularidades del oficio del 27 de diciembre de 2001.

121. Así mismo, la Sala concluye que las providencias enjuiciadas no se apartaron de las posturas fijadas por el alto tribunal de lo contencioso administrativo, por el contrario, acogieron una ante la multiplicidad de posiciones que para la época se pregonaban. En este sentido, resulta evidente que los demandantes, no sufrieron un daño antijurídico, debido a que, las decisiones acusadas se ajustaron a derecho.

122. Por lo anterior, no es cierto que el Juzgado Doce Administrativo, ni la Sala de Descongestión de este Tribunal se hayan declarado inhibidos frente a uno de los actos demandados, o hayan dejado de estudiar los

fundamentos de la demanda y del recurso de apelación. Por el contrario, sus pronunciamientos tal como lo dejan ver las pruebas fueron de fondo, con la debida valoración probatoria y los fundamentos jurídicos pertinentes. Es decir, en sentir de la Sala no existió inhibición ni impedimento para que los jueces que tramitaron el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho hayan dejado de examinar los puntos en debate, pues en las sentencias tanto de primera como de segunda instancia se dio respuesta a cada uno de ellos.

123. Situación distinta sería que al haberse declarado la Sala de Descongestión de este Tribunal inhibida no hubiera examinado el fondo del asunto; ahí en este caso si se presentaría eventualmente un error judicial, que por causa de dicha determinación se hubieran dejado de analizar los argumentos de fondo, pero como se dijo anteriormente en el sub examine no ocurrió tal situación, las providencias censuradas de incurrir en error judicial abordaron todos y cada uno de los fundamentos que sustentaban la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

124. De esta forma para la Sala hizo bien el juez de la reparación al concluir que las decisiones proferidas por el juez administrativo y la Sala de Descongestión de este Tribunal se encuentran debidamente motivadas y en ellas no se advierte ningún dejo de arbitrariedad o capricho de quienes la profirieron, sino que por el contrario, se evidencia una interpretación válida y razonable de la normatividad y la jurisprudencia aplicable en su momento, la cual no había establecido reglas o parámetros absolutos en asuntos relacionados con la reestructuración de entidades, sino que por el contrario, hoy día sigue sin posición unificada, conllevando a reiterativamente establecerse que cada asunto particular debe examinarse de manera individual, como en efecto se hizo, en un ejercicio de interpretación y análisis fáctico y normativo que resulta razonable como expresión de su autonomía e independencia de los jueces de la república.

125. Los mismos argumentos fueron atendidos en la acción de tutela que presentó la parte demandante, frente a las decisiones del proceso ordinario de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en tanto las decisiones de las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, consideraron que no hubo vulneración de ningún derecho fundamental, toda vez que acogieron la tesis de la Sección Segunda de esa corporación, la cual se ha venido desarrollando en la materia, en las que se referenciaron sus sentencias de fechas 20 de enero de 2011 expediente 2001-10992; 18 de mayo de 2011, expediente 200-05593; y 29 de abril de 2010 expediente 2002-01291. Y pese a la incongruencia en la sentencia de segunda instancia de la nulidad y restablecimiento, relativa a la

mención de la supresión de cargos de guardián, lo cual se aclaró indicando que se trató de un error de digitación dentro del marco de lo razonable y que no avanza a constituir la ratio decidendi de la decisión.

126. Al respecto y al plantearse como argumento de apelación, esta Sala no pasa por alto que en efecto la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2010, incurrió en un error mecanográfico en su folio 25, en la que empezó a tratar el asunto de la desvinculación del cargo de Guardián cuando el que el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, desempeñó fue el de Auxiliar Administrativo 550-24. No obstante debe precisarse que solo fue una referencia y no fue un análisis continuo de la sentencia, por lo que esta sola circunstancia aislada no tiene la entidad suficiente para erigirse en un error judicial o vía de hecho, de tal magnitud que imponga considerar que se resolvió un caso distinto al del demandante.

127. Es más no alcanza a constituir el yerro formulado por el recurrente, que no acreditó que se hubiera causado un daño antijurídico a los demandantes, pues la ratio decidendi de la sentencia de segunda instancia proferida en la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, no se basó en un estudio sobre un cargo de Guardián, ya que el análisis probatorio y concreto se refirió precisamente al desempeñado por el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ.

128. En ese entendido, la Sala infiere que los demandantes pretenden convertir esta demanda de reparación en una tercera instancia de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho para continuar con el cuestionamiento de ilegalidad que le achaca al proceso de reestructuración administrativa que se llevó a cabo en el año 2001 en el Departamento de Boyacá y que culminó con la supresión del cargo de Auxiliar Administrativo 550-24 que desempeñó el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ, sin que realmente alegue motivos de error judicial dirigidos a atacar las providencias reprochadas.

129. En suma, del análisis efectuado al expediente que contiene la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicada bajo el número 1500013133012-2002-1084, siendo demandante el señor LUIS FERNANDO MEDINA LÓPEZ y demandado el Departamento de Boyacá, se advierte:

- (i) En la actuación procesal, se garantizó el debido proceso a las partes intervinientes en la litis, si se tiene en cuenta que al mismo se le imprimió el trámite contenido en el Código Contencioso Administrativo, que era la norma vigente para la época en que se surtió el proceso;

- (ii) Igualmente se garantizó el ejercicio del derecho de contradicción y defensa, toda vez que, tanto al demandante, como al demandado le fueron debidamente notificadas las decisiones adoptadas; se les permitió participar en el debate probatorio, pues solicitaron las pruebas que consideraron pertinentes y oportunas, se decretaron éstas, fueron debidamente valoradas por el administrador judicial;
- (iii) Así mismo las partes tuvieron la oportunidad de interponer los recursos ordinarios contra las decisiones adoptadas y se les garantizó la segunda instancia, pues la apelación la conoció este Tribunal, quien mediante sentencia de fecha 14 de diciembre de 2010 y puso fin al litigio, sin que, como acertadamente lo decidió el juez de la reparación en el fallo impugnado se haya presentado algún error de orden fáctico o normativo, y menos una vía de hecho que diera lugar a la condena patrimonial del Estado.

130. Todo lo anterior deja ver que en este caso no debe imputarse responsabilidad a la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, pues no se encuentra constituido el daño antijurídico, presupuesto principal de la responsabilidad extracontractual del Estado.

131. Finalmente y en relación con lo anterior, la Sala recalca que la demanda de reparación directa por error jurisdiccional no es una tercera instancia donde puedan reabrirse discusiones suscitadas y dilucidadas en los procesos primigenios, los cuales están revestidos de fuerza de la cosa juzgada, y se enfatiza el hecho de que la parte demandante no estuviera de acuerdo con las resultas de los mentados procesos no significa que el operador judicial haya incurrido en un yerro.

132. Ahora bien, respecto del segundo cargo de apelación, relacionado con la falla del servicio de la administración de justicia, debido a la discrecionalidad y no obligatoriedad de la Corte Constitucional para revisar los fallos proferidos en las acciones de tutela, razón por la cual los proferidos en la acción interpuesta por los actores contra las sentencias acusadas de error judicial no fue seleccionada teniendo mérito para hacerlo, solo basta señalar que es el inciso segundo del artículo 86³⁸ de la

³⁸ "ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
(...)

Constitución Política de 1991 el que establece la eventual revisión de los fallos de tutela.

133. Además, la alta corporación al declarar exequible el artículo 33³⁹ del Decreto 2591 de 1991, por medio de cual se reglamentó el mentado canon constitucional, mediante la sentencia C-018 de 1993 así lo reiteró, señalando al respecto lo siguiente:

“Se acusa la revisión eventual de los fallos de tutela por parte de la Corte Constitucional. El actor invoca cuatro argumentos, a saber:

(...)

*En realidad para esta Corporación este concepto no es de recibo porque el propio 241.9 dice que la revisión será **"en la forma que determine la ley"** y, en este caso, el Decreto Ley 2591 de 1991 ha efectivamente determinado, en armonía con el inciso 2º del artículo 86 superior, **que la revisión que la Corte Constitucional haga de las sentencias de tutela sea eventual.***

(...)

17. En tercer lugar se sostiene por el actor que el artículo 241.9 no consagra en ninguna parte la posibilidad de que la Corte Constitucional revise unos de tutela y otros no. Ciertamente, observa esta Corporación, allí no se dice tal cosa. Pero allí se dice que la revisión se hará "en la forma que determine la ley" y ésta, en su margen de discrecionalidad, se limitó a repetir otra norma constitucional, esto es, el artículo 86, el cual sí permite en forma expresa y clara la eventualidad de las revisiones.

18. Y en cuarto lugar el ciudadano ha invocado el criterio relativo a la mayor importancia de la disposición por razón de su contenido y alcances, en este caso a la mayor importancia del artículo 241.9. La Corte estima conducente repetir que en ninguna parte del 241.9 se está consagrando la obligatoriedad de la revisión de todos los fallos de tutela y que, sólo en gracia de discusión, entrará a rebatir los argumentos del actor, así: es más importante, en razón de su contenido y alcances, la revisión eventual que la obligatoria, porque justamente la labor de la Corte en materia de tutela es de orientación, consolidación de la jurisprudencia y pedagogía constitucional, todo lo cual se logra más eficientemente con unos fallos preseleccionados por su importancia y su carácter paradigmático, que con toda una suerte de sentencias obligatorias y numerosas, la mayoría de las cuales terminarían siendo una repetición de casos idénticos, que convertirían a la Corte Constitucional en una tercera instancia ahogada en un mar de confirmaciones de sentencias. (...)"
(Negrilla fuera texto).

³⁹ ARTICULO 33. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL. La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

134. Para esta Sala, las decisiones judiciales de las que los demandantes deprecian un error judicial se encuentra debidamente motivadas y en ellas no se advierte ningún dejo de arbitrariedad o capricho de quienes las profirieron; contrario sensu, se evidencia una interpretación válida y razonable de la normatividad y la jurisprudencia aplicable en su momento, la cual no había establecido reglas o parámetros en asuntos relacionados con la reestructuración de entidades, por lo que cada asunto debe examinarse de manera individual, en un ejercicio de interpretación y análisis fáctico y normativo que resulta razonable como expresión de su autonomía e independencia.

135. Concordante con lo anterior, en el sub lite y en concordancia con el criterio asumido por este Tribunal⁴⁰ en asuntos de similares contornos al analizado, no se encuentra determinado ningún error judicial en desarrollo de la actuación del proceso de nulidad y restablecimiento, ni se logró dilucidar alguna de las características del error judicial, pues en los términos de la jurisprudencia⁴¹, corresponde a:

*“(...) Este error puede ser de hecho o derecho. **El primero, supone diferencias entre la realidad procesal y la decisión judicial**, porque i) no consideró un hecho debidamente probado o ii) se consideró como fundamental un hecho que no lo era, o se presentan distancias entre la realidad material y la procesal, i) porque no se decretaron pruebas conducentes para determinar el hecho relevante para el derecho o ii) **porque la decisión judicial se fundamentó en un hecho que posteriormente se demostró que era falso**. El error normativo o de derecho, supone equivocaciones i) en la aplicación del derecho, pues se empleó para el caso concreto una norma que no era relevante o se dejó de aplicar una directa o indirectamente aplicable al mismo o ii) cuando se aplican normas inexistentes o derogadas u otros similares⁴². (...)”*

136. Las razones expuestas hasta acá son suficientes para confirmar la sentencia apelada, ya que sí bien las pretensiones en el proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho fueron negadas, tal situación por sí misma no constituye un daño antijurídico en la medida que no obtener una resolución favorable a sus intereses no es óbice del error judicial; por el contrario las decisiones objeto de reproche por los demandantes se ajustaron al procedimiento, a la facultad del operador judiciales y a las pruebas, garantizando el debido proceso, derecho de contradicción, sin que se haya probado la ocurrencia del error de orden

⁴⁰ Sala de decisión N° 001 del 11 de junio de 2019 – MP Fabio Iván Afanador García- radicado 150012331005201100144-00- Sala de decisión N° 02 del 26 de junio de 2019 – MP Luis Ernesto Arciniega- radicado 150013333015-201500027-01- Sala de decisión N° 02 del 24 de mayo de 2017 – MP Luis Ernesto Arciniega- radicado 150013333010-201300080-01- Sala de decisión N° 6 del 17 de septiembre de 2017 – MP Félix Alberto Rodríguez riveros- radicado 150013333010-201400040-01.

⁴¹ Consejo de Estado del **02 de mayo de 2016**, dentro del radicado 08001233100020090031201 (40781), con ponencia del Consejero RAMIRO PAZOS GUERRERO

⁴² Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 15 de abril de 2015, exp. 39099, C.P. Hernán Andrade Rincón; Subsección B, sentencia del 11 de mayo de 2011, exp. 22322, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia del 27 de abril de 2006, exp. 14837, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez

fáctico o normativo, y menos una vía de hecho, así ante la falta de acreditación de un daño directo, personal, cierto y antijurídico resulta inoficioso avanzar a la etapa de imputación⁴³.

CONDENA EN COSTAS

137. En virtud de lo preceptuado en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, así como el criterio adoptado por el Consejo de Estado frente a la imposición de la condena en costas, que a pesar de ser objetivo se le califica de “valorativo”⁴⁴, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante (apelante), en razón a que no aparecen probadas la causación pese ser vencida en el proceso, en los términos del numeral 8 ibídem⁴⁵, por cuanto la entidad no actuó en esta instancia.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 28 de junio de 2019 por el Juzgado Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Notificada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previo registro en el sistema de información de la Rama Judicial.

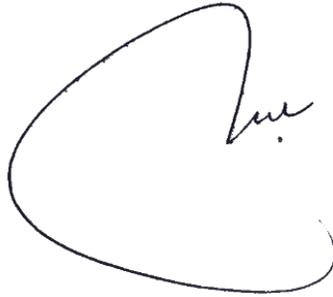
Esta providencia se estudió y aprobó en la Sala según acta de la fecha.

⁴³ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2009-00247 (38824), nov. 10/2017, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (e): “(...) Cabe reiterar en esta oportunidad que el primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad Estatal es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, dado que constituye un elemento necesario de la responsabilidad, toda vez que como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala ‘sin daño no hay responsabilidad’ y solo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁴⁴ CE 2A, 7 Abr. 2016, e13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-2014), W. Hernández.

⁴⁵ “(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado