



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., abril veintiséis (26) dos mil dieciocho (2018)

Expediente: 11001-33-36-033-2015-00248-00
Demandante: José Ramón Ángel Camelo
Demandado: Departamento de Cundinamarca

REPARACIÓN DIRECTA

Procede el Despacho a resolver la demanda que, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, promovió a través de apoderado judicial el señor José Ramón Ángel Camelo en contra del Departamento de Cundinamarca.

Lo anterior, con base en los siguientes

I ANTECEDENTES

1.1.- Pretensiones de la demanda

"PRIMERA: Que se declare que la Nación Colombiana -Departamento de Cundinamarca- es administrativamente responsable por las Fallas del Servicio con la decisión de desvincular al señor JOSÉ RAMÓN ÁNGEL CAMELO, con base a la expedición de la ordenanza 01 de 1996 y el decreto 0958 de 1996.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración condénese a la Nación Colombiana – Departamento de Cundinamarca – a pagar a título de indemnización de perjuicios morales subjetivos, las sumas de dinero que equivalgan en la fecha de esta sentencia, según certificado del Banco de la República.

*TERCERA: Condénese a la Nación Colombiana – Departamento de Cundinamarca – a pagar a título de indemnización de daños y perjuicios patrimoniales (Lucro cesante y daño emergente) al señor JOSÉ RAMÓN ÁNGEL CAMELO en cuantía que se demuestre en el proceso y actualizándolos o compensándolos con el índice de desvalorización que sufra la moneda, entre el día de la fecha de pago, dividiendo la indemnización en debida y consolidada y futura y aplicando las formulas de la matemática financiera, la cual solicito así:
(...)*

CUARTO: El fallo se comunicará al señor Procurador Delegado para el Departamento de Cundinamarca.

QUINTO: La Nación Colombiana – Departamento de Cundinamarca – dará cumplimiento al fallo dentro del término establecido en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo."

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes:

1.2.- Hechos

Manifestó que el señor José Ramón Ángel Camelo se vinculó a la Gobernación de Cundinamarca para laborar en el cargo de obrero en el Municipio de Facatativá, según Decreto 00128 de 1987.

Indicó que a través de Ordenanza 01 de 1996 se aprobó la reestructuración de la secretaría de obras públicas y en consecuencia, resultó destituido el accionante. Pese a su destitución, se suscribió un acta de conciliación ante el Juzgado 2 Civil del Circuito de Facatativá, en la que concedían diferentes garantías por dicho procedimiento.

Señaló que posteriormente se expidió el Decreto 00958 de 1996, el cual fue proferido en contra de la Ley, razón por la cual, como afectado, por la expedición de dichos actos administrativos se instauraron demandas de nulidad.

Arguyó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del artículo 3 de la Ordenanza 01 de 1996, sin embargo, en segunda instancia el Consejo de Estado, resolvió negativamente.

Aseveró que el señor José Antonio Galán Gómez, ejercicio del mismo medio de control, presentó demanda en contra de dicho acto administrativo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien declaró la nulidad de un acápite del artículo 5, decisión que fue modificada por el Consejo de Estado mediante providencia del 22 de marzo de 2002 y en su lugar, negó las pretensiones de la demanda.

Explicó que en una acción de tutela presentada por el Sindicato de Trabajadores Oficiales de Cundinamarca, el Consejo de Estado amparo su derecho fundamental del debido proceso y en consecuencia, dejó sin efectos los fallos de primera y segunda instancia proferidos dentro del proceso 97-43611, los cuales habían denegado la nulidad del artículo 3 de la Ordenanza 01 de 1996 y en consecuencia, ordenó a esa Corporación proferir una providencia complementaria.

Afirmó que mediante Sentencia del 5 de junio de 2008 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del artículo 3 de la Ordenanza 01 de 1996, así como del Decreto 00958 de ese mismo año. Decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado, mediante providencia del 17 de mayo de 2012.

Advirtió que frente a esta providencia se debe tener en cuenta el término de caducidad para proceder con la acción de reparación directa.

3. Contestación de la Demanda

El Departamento de Cundinamarca, a través de apoderada, contestó la demanda en los siguientes términos:

Manifestó su oposición a la totalidad de pretensiones de la demanda por considerar que la demanda carece de fundamento factico y jurídico.

Agregó que se opone a que se declare la responsabilidad del Departamento de Cundinamarca donde se invoca como fundamento la falla en el servicio por desvincular al demandante.

Propuso como excepciones las que denominó: *Caducidad de la acción, cosa juzgada por conciliación laboral, improcedencia de la acción de reparación directa, inexistencia de los elementos que configuran la reparación directa y validez jurídica del acta de conciliación celebrada por las partes, falta de demostración de los perjuicios y tasación de perjuicios notoriamente desproporcionada, compensación y genérica o innominada.*

4. Actuación Procesal

La presente demanda se instauró ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Corporación que a través de providencia del 11 de agosto de 2014 declaró su falta de competencia y en consecuencia, ordenó su remisión a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Facatativá (fols. 19 a 21 cuaderno principal).

A través de auto del 19 de enero de 2015, el referido Tribunal corrigió la anterior providencia y en su lugar, ordenó remitir expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá tal como se observa a folios 26 a 27.

Así las cosas, el conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Treinta y Tres Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Despacho que la

admitió a través de auto interlocutorio No 602 del 22 de julio de 2015 (fol. 35 a 36).

A través de proveído del 9 de febrero de 2016, una vez remitido el expediente por el Juzgado de origen, este Despacho avocó el conocimiento del asunto en virtud del artículo 22 del Acuerdo PSAA15-10385. (fol. 38).

El 31 de octubre de 2016 el Departamento de Cundinamarca, contestó la demanda. (fols. 43 a 69 del expediente).

El 24 de marzo de 2017 se dio traslado de las excepciones propuestas, no obstante la parte actora guardó silencio.

El 16 de agosto de 2017 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

Dentro de dicha diligencia se estableció que no había vicios ni causales de nulidad que impidieran continuar con el trámite del proceso; se determinó que las excepciones previas de caducidad del medio de control y cosa juzgada por conciliación laboral no estaban llamadas a prosperar; se fijó el litigio conforme los argumentos esgrimidos en la demanda y su contestación y se tuvieron como pruebas los documentos aportados por las partes y se corrió traslado para alegar de conclusión (fols. 121 a 129 del expediente).

5. Alegatos de Conclusión

5.1. Departamento de Cundinamarca, presentó sus alegatos reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en consecuencia, solicitó negar las pretensiones de la demanda. (fols. 136 a 144).

5.2. Parte demandante, no presentó alegatos de consunción.

6. Concepto del Ministerio Público

El señor agente del Ministerio Público no rindió concepto dentro de este asunto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, a resolver previas las siguientes

1. Competencia

El Despacho es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda de reparación directa de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ y lo dispuesto por el Acuerdo CSBTA15-430 del 1 de octubre de 2015 de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá².

2. Problema jurídico a resolver

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada dentro de este asunto, el problema jurídico se contrae a determinar si con la declaratoria de nulidad del Decreto 958 de 1996 se afectó la validez de la conciliación suscrita entre el demandante y la Gobernación de Cundinamarca y por ende si hay lugar a reconocer una indemnización con ocasión al retiro del demandante de su trabajo.

Para el efecto, deberá verificarse si se configuran en el caso concreto los elementos de responsabilidad extracontractual del Estado, teniendo en cuenta elemento de validez de las conciliaciones que fue previamente referido.

Establecido lo anterior, deberá determinarse si los perjuicios invocados por el demandante se encuentran probados o no.

En caso afirmativo, deberá procederse a su respectiva tasación.

3. Improcedencia de la acción de Reparación Directa

Teniendo en cuenta que una de las excepciones de fondo propuestas por la entidad demandada en la contestación es la improcedencia de la acción de reparación directa, procede el Despacho a resolver de la siguiente manera:

Para empezar, se debe tener en cuenta que las conductas administrativas que motivan el ejercicio de la acción de reparación directa se fundamenta

¹ Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. "Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)

6. De los reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

² A través del cual se ordenó la remisión de algunos procesos de la Sección Tercera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá a los Despachos de la Sección Primera.

en el daño causado por "un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma"³

Adicionalmente, dicho medio de control pretende la declaratoria de la responsabilidad extracontractual del Estado y la reparación del daño causado por un hecho, omisión u operación del mismo, tal como lo manifestó la parte demandada.

Ahora bien, frente al caso que nos ocupa resulta necesario referirse al objeto de las pretensiones de la demanda, pues la parte actora manifestó que el daño cuyo resarcimiento pretende surgió de la declaratoria de nulidad del Decreto 0958 de 1996, realizada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sentencia del 5 de junio de 2008, la cual fue confirmada el 17 de mayo de 2012 por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Al respecto, el Consejo de Estado se ha referido sobre la posibilidad de ejercer la pretensión de reparación directa sobre los actos administrativos declarados nulos una vez ejercido el control jurisdiccional sobre los mismos, así:⁴

"... es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, (sic) el mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico para atacar la legalidad de los actos administrativos que causen daños a las personas, no siendo (sic) del caso la ventilación de dichas controversias a partir de la acción de reparación directa. Sin embargo, pese a lo antes dicho (sic), de forma excepcional, en aquellos casos en los cuales se haya declarado la nulidad de un acto administrativo de carácter general, (sic) es posible demandar la declaratoria de responsabilidad estatal, mediante acción de reparación directa, siempre y cuando no exista – entre el daño y el acto general- uno de carácter particular que pueda ser objeto de acción en sede judicial, siendo para estos eventos aplicable como título de imputación el de falla en el servicio. Lo anterior adquiere sentido por cuanto, una vez declarada la nulidad del acto administrativo de carácter general, es posible que este cause perjuicios particulares que resultan imposibles de ser atacados por medio del contencioso subjetivo de nulidad en tanto dicho acto ha desaparecido previamente del ordenamiento jurídico"

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta lo expuesto en el caso bajo estudio, la parte demandante sostuvo que la causa del daño antijurídico obedeció a la expedición de la Ordenanza 01 de 1996 y el Decreto 00958 de ese mismo año, mediante las cuales se efectuó la desvinculación laboral del señor José Ramón Ángel Camelo.

³ Artículo 140 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Providencia del 19 de julio de 2017.

Por lo dicho, la parte actora indicó que la acción de reparación directa es el medio idóneo para reclamar los perjuicios causados con la falla del servicio por parte del Departamento de Cundinamarca al expedir dichos actos administrativos.

En contraste con lo anterior, se hace necesario referirse al objeto de las pretensiones de la demanda, ya que las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa se diferencian en las causas o conductas administrativas que motivan el ejercicio de una u otra. En este sentido, se tiene que la primera encuentra su causa en un acto administrativo, la segunda se fundamenta en el daño causado por, se reitera, un hecho, una omisión o una operación administrativa.

Por consiguiente, el objeto de tales acciones es diferente, teniendo en cuenta que la primera refiere a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y el consecuente restablecimiento del derecho y por su parte, la reparación directa persigue la declaratoria de la responsabilidad extracontractual y el resarcimiento por el daño causado la administración.

En este sentido, en el presente asunto se observa que existe un acto administrativo de ejecución o cumplimiento del acto general, esto es, el Decreto 00958 del 2 de mayo de 1996, expedido con el fin de ofrecer un plan de retiro voluntario a los trabajadores oficiales de la Secretaría de Obras Públicas, al que accedió el demandante, razón por cual dicho acto debió ser impugnado a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Conforme lo expuesto, se advierte que el medio de control incoado es improcedente, pues el daño causado, como se indicó en líneas precedentes, fue producto de la expedición de un acto administrativo.

Adicionalmente, se aclara que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en casos similares, ha considerado que no resulta posible revivir el término de caducidad argumentando la declaratoria de nulidad de un acto general, soporte de reestructuración administrativa y de retiro del servicio, así:

"En este orden de ideas, no es posible aceptar que se pueda formular una nueva petición para revivir el término de caducidad y ejercer el medio de control extemporáneamente, pues se insiste en que la afectación de la situación laboral del demandante se produjo al momento en que la administración decide (sic) retirarlo.

"Además, sobre la improcedencia de contar el término de caducidad a partir de la nulidad del acto general ha dicho esta Sección:

"... la declaratoria de nulidad del acto que sirvió de base para emitir la resolución que afectó particularmente a la parte actora, no puede revivir términos más que precluidos para intentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

"Como bien lo ha expresado esta Sección en casos análogos al del sub lite, la nulidad que se declara, (sic) no restablece automáticamente derechos particulares, por cuanto cada determinación de alcance particular que haya adoptado la administración, (sic) mantiene su presunción de legalidad, la cual solo puede ser desvirtuada por sentencia judicial, amén de lo cual (sic) debe afirmarse que la nulidad de un acto general se produce para el mantenimiento de la legalidad abstracta y la de un acto particular, para el resarcimiento de un derecho subjetivo.

"Por esta simple razón, no es procedente interpretar que el término de caducidad haya de contarse a partir de la nulidad del acto general"⁵

"(...)

"De otra parte, se evidencia en el escrito de apelación que el demandante alega la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos que lo retiraron del servicio, esto en razón a (sic) que se declaró la nulidad del acto general, Acuerdo 076 de 1996, por lo que resulta pertinente para la Sala, (sic) precisar que dicha pérdida de ejecutoriedad opera de pleno derecho, es decir que no requiere pronunciamiento judicial alguno.

"Finalmente, es de señalar que esta jurisdicción puede pronunciarse sobre la legalidad de los actos que sufrieron el decaimiento en razón a los efectos que surtió (sic) cuando el (sic) mismo (sic) estuvo (sic) vigente (sic), (sic) no obstante (sic) para que ello ocurra, (sic) el acto administrativo de carácter particular y concreto debe ser demandado en el término señalado por la ley.

"De esta manera, aunque el demandante estime que el acto administrativo de retiro del servicio perdió fuerza de (sic) ejecutoria y pidió ante la administración que así lo declarara, lo que originó en respuesta de tal pedimento el oficio No. 120-7517 acusado, no puede pretender (sic) como se señaló antes, revivir los términos de caducidad para instaurar el hoy denominado medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual, como ya se anotó, se debió interponer dentro de los 4 meses siguientes a la comunicación, notificación o ejecución del acto que separó definitivamente del servicio al accionante⁶.

"En el escrito de apelación, el demandante argumenta que la declaratoria de nulidad del acto general, que reestructuró la planta de personal del Municipio, trae como consecuencia la nulidad del acto administrativo particular que lo retiró del servicio, toda vez que decaen los fundamentos de derecho que dieron lugar a éste.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto del 5 de diciembre de 2002, expediente 3875-02.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 30 de enero de 2014, expediente 2833-13.

"Al respecto, debe la Sala indicar que (sic) si bien es cierto, (sic) con la declaratoria de nulidad del acto general, (sic) mediante el cual se autorizó la mencionada reestructuración, (sic) desaparecieron los fundamentos de derecho en los que se fundaban los actos particulares, también lo es que dicha declaración por sí sola no afecta las situaciones jurídicas particulares que se consolidaron bajo su vigencia.

"Lo anterior, en razón a que los efectos de la nulidad y del decaimiento son diferentes, dado que éste (sic) último opera hacia el futuro, es decir, no afecta las situaciones consolidadas con anterioridad a la pérdida de fuerza ejecutoria.

"De conformidad con las anteriores consideraciones y en consonancia con las pretensiones de la demanda (a título de restablecimiento del derecho solicitó el reintegro al cargo y el pago de los salarios dejados de percibir), se debió demandar, en la oportunidad procesal correspondiente, el acto particular que lo retiró del servicio, el cual (sic) según los hechos de la demanda (sic) surtió efectos en el año de 1997"⁸.

En consecuencia, se concluye que acogiendo la jurisprudencia del órgano cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, existe una indebida escogencia de la acción, por lo que se debió presentar la demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, teniendo en cuenta que dentro del presente asunto no se emitirá una decisión de fondo, se pone de presente que el Consejo de Estado en providencia del 1 de junio de 2009, expresó:⁹

"Por otra parte, también es cierto que la decisión inhibitoria está proscrita en el derecho procesal colombiano, pero también lo es que esa proscripción presupone el cumplimiento de los supuestos sustanciales de toda acción, uno de los cuales es que el objeto de la demanda sea enjuiciable y, como tal, de la competencia de la jurisdicción, en este caso, de la contencioso administrativa, y aquí está evidenciado que dicho objeto no es susceptible de enjuiciamiento por no ser acto administrativo, por consiguiente el a quo no podía tomar decisión sobre el fondo del asunto.

Lo anterior hace que exista ineptitud sustancial de la demanda y, la Sala, sin más consideraciones que las expuestas, declarará probada la correspondiente excepción y confirmará la sentencia en cuanto se inhibió frente a la demanda, habida cuenta de la evidente improcedibilidad de la misma."

En este sentido, es claro que la prohibición de fallos inhibitorios no es absoluta, al encontrarse que en el asunto de la referencia la parte

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de marzo de 2014, demandante: Oswaldo Pérez Olmos, expediente 2382-13.

⁸ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sentencia del 6 de marzo de 2014, demandante: Luz Stella Domínguez Rodríguez, expediente: 4385-13.

⁹ Consejo de Estado. Sentencia 1 de junio de 2009. Radicación 13-001-23-31-000-1996-11207-01. Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

demandante no interpuso la acción idónea, por lo que se configura la improcedencia del medio de control instaurado, lo que implica el impedimento para pronunciarse de fondo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA** presentada por la parte actora y como consecuencia **DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Fijense el 3% del valor de las pretensiones de la demanda, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con lo establecido numeral 3.1.2 del artículo 6 del Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

TERCERO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LARRY YESID CUESTA PALACIOS
Juez