JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Reparación Directa
Rad. N° 2015-00027

Tunja, Treinta(30) de Agosto de dos mil dieciséis (2016).

Referencia	:	150013333015**201500027**-00
Medio de Control	:	REPARACIÓN DIRECTA
Demandante	:	DORIS GLORIA MARTINEZ VACA
Demandado	:	NACION – RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.

Decide el Despacho en primera instancia sobre el medio de control de REPARACIÓN DIRECTA instaurada por la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, contra la NACION – RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.

I. ANTECEDENTES

1.1. OBJETO[1]

De acuerdo a lo analizado del petitum, la demandante por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda **con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad de la demandada y en consecuencia el reconocimiento de perjuicios causado por haberse incurrido en error y fallas judiciales del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Oral de Tunja y de los Magistrados de la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá al**

---

[1] Declaraciones y condena:
"1. Que la demandada es responsable y por lo mismo debe reparar todos los perjuicios irrogados a la actora con ocasión de los errores judiciales fácticos y normativos1 y fallas judiciales en que incurrió La Sala de Descongestión2 del Tribunal Administrativo de Boyacá (SDTAB) al proferir la sentencia de 13-11-2013, modificando la de 30-03-2012 del Juzgado 4 Administrativo de Tunja, para en su lugar, (i) ***inhibirse*** *de los oficios de 27-12-2001, 31-12-2001 y 28-02-2012, considerándolos como un mero acto de información o de mero trámite (fls. 24-25), carácter que jurídicamente no les corresponde y (ii), como consecuencia, negar las pretensiones, incurriendo en evidentes y profundos errores judiciales al (iii) inaplicar el art. 48 del C.C.A., haciéndole producir efectos a los actos de incorporación sin tener en cuenta que ellos le eran inoponibles a la actora pues nunca le fueron notificados, (iv) repudiando inmotivadamente los precedentes jurisprudenciales vigentes al momento de la presentación de la demanda -violación del debido proceso- que han aceptado el enjuiciamiento del oficio como el acto de la desvinculación, (v) incurriendo en una evidente indebida valoración de los actos demandados, constitutiva de error judicial fáctico, al dejar de lado la real naturaleza jurídica del oficio, esto es, que era el único acto a través del cual nominadamente se despidió a la actora o, en otros términos, que "se trataba de un acto de carácter particular y concreto", como lo concluyó la Corte Constitucional en la sentencia* ***T-153 de 14 de abril de 2015****3, caso igual al presente, errores que los llevó a una clara denegación de Justicia al inhibirse del único acto que afectó a la actora, sin tener en cuenta que estaba desvirtuada su legalidad.*
2. *Como consecuencia, se condene a la Nación a pagar a la actora, dentro del término previsto en el art. 192 de la ley 1437/11, todos los perjuicios, entre otros, los materiales y morales irrogados, así como los que en lo sucesivo se le cause, incluidos los gastos en que ha incurrido y siga incurriendo para proteger judicialmente sus derechos, tal y como honorarios profesionales (art. 1629 del CC), sumas que deberán indexarse y sobre el total reconocerse los intereses moratorios comerciales a la tasa más alta permitida por la ley.*
3. *Que se condene a la parte demandada al pago de las costas, incluidas las agencias en derecho que demande la presente acción, en la forma y términos de que trata el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011".*

proferir las decisiones dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado No 150002331000-200201500, en razón a la inhibición con respecto de los oficios 27-12-2001; 31-12-2001 y 28-02-2012.

Como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad, solicita se ordene a la demandada a pagar todos los perjuicios de carácter material y moral irrogados, así como los que en lo sucesivo se causen, incluidos los gastos en que ha incurrido para proteger judicialmente sus derechos tal como honorarios profesionales, sumas que deberán ser indexadas sobre el total con los respectivos intereses moratorios.

De igual manera solicita se condene a la entidad demandada a pagar las agencias y costas del presente proceso.

2.1 FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Como sustento de las pretensiones el apoderado de la parte actora narra, los siguientes hechos **que el Despacho relación de manera sucinta,** en lo que respecta realmente a una situación fáctica:

Refiere que la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, laboró para el Departamento de Boyacá desde el 03/07/1997 al 28/02/2002, ejerciendo entre sus funciones las de Auxiliar Administrativo Código 550 – Grado 26, encontrándose inscrita en carrera administrativa (Sic).

Manifiesta que el Departamento de Boyacá, expidió el Decreto 1844 del 21 de Diciembre de 2001, por el cual se establece la planta de personal de la administración central del Departamento, con fundamento en las Leyes 443 y el Decreto 1572 de 1998, suprimiendo innominadamente alguno cargos, quedando en la nueva planta de personal 2 cargos 550-26, acto que produjo efectos erga omnes y no individuales, citando apartes jurisprudenciales.

Acotó que mediante los oficios 27-12-2001; 31-12-2001 y 28-02-2012, el Director de Talento Humano bajo falsa motivación y total incompetencia (Sic), le comunico a la demandante que el cargo de auxiliar administrativo código 550 – grado 26 que venía desempeñando fue suprimido de la planta de personal.

Señaló que producto del proceso de restructuración en la Administración Departamental el cargo de Auxiliar Administrativo que desempeñaba la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, fue suprimido y en calidad de afectada otorgo poder al abogado JOSÉ GUILLERMO T. ROA SARMIENTO para que adelantara acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo radicada bajo el No 2002-01500.

Manifestó que producto de la demanda presentada, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja, en decisión del 30 de Marzo de 2012, dispusó negar las pretensiones invocadas por la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA y que si bien es cierto en la parte resolutiva del fallo en la considerativa se inhibió respecto del oficio, incurriendo en los defectos, desnaturalización de los actos administrativos, indebida valoración probatoria, inobservancia de los precedentes verticales y errada aplicación normativa.

De igual manera indicó que mediante sentencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Descongestión de fecha 13 de noviembre de 2013, se dispuso modificar la sentencia del 30 de marzo de 2012 y en su lugar decidió inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la pretensión de nulidad en relación a los oficios del 27 de diciembre de 2001, 31 de diciembre de 2001 y 28 de febrero de 2002, emitidos por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, negó las demás pretensiones y abstenerse de condena en costas, desconociendo por completo que el H. Consejo de Estado ha estudiado tales aspectos referenciado en Sentencia del 26/08/2010 y en consecuencia la decisión viola el debido proceso, derecho a la administración de justicia e igualdad en la dispensa judicial.

Finaliza el acápite de hecho arguyendo que la dispensa judicial no fue uniforme con respecto a todo los funcionarios despedidos en virtud del decreto 1844 de 2011, pues en algunas acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, atendiendo a plenitud y fielmente los precedentes vigentes en la época que se presentaron las demandas 2002, se accedió a las pretensiones siendo los actores reintegrados a sus cargos.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el día 18 de diciembre de 2015, ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos del circuito de Tunja (fl. 31 vto) y por remisión reposa acta individual de reparto (fl. 131) con secuencia 2788.

Admitida mediante auto de fecha 11 de febrero de 2016 en el cual se ordenó notificar personalmente a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se solicitó a la entidad demandada allegar el expediente completo radicado 2002-000152-00 de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA (fls. 142 a 143).

La providencia fue debidamente notificada al correo electrónico determinado para notificaciones judiciales a la entidad demandada el día 07 de marzo de 2016 (fls.152 a 157).

1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada Dirección Ejecutiva Seccional De Administración Judicial De Tunja (fls.174- 180), mediante apoderado adujó que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones formuladas, en razón a que las actuaciones surtidas por el Juzgado Cuarto Administrativo de Tunja y por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Descongestión fueron regladas y se realizaron conforme al procedimiento establecido **en la normatividad y jurisprudencia vigente**, garantizando el debido proceso y acceso a la administración de justicia, por cuanto no hay argumentos que determinen que hubo perjuicios que sean endilgados a la demandada pues no se encuentra configurado los requisitos exigidos por la ley para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial.

De la lectura de los argumentos esbozados en la contestación la demandada, enfoca las razones de defensa desde el contenido del artículo 90 de la CP/91, en razón a la existencia de un daño antijurídico y una imputación por acción u omisión de una autoridad pública y las respectivas connotaciones jurisprudenciales de los elementos de la responsabilidad.

Destacó que la Ley Estatuaria de Administración de Justicia – Ley 270 de 1996, reguló la responsabilidad de los funcionarios y empleados por las acciones y omisiones que causen daños antijurídicos a cuyo efecto determinó tres presupuestos entre los cuales se encuentra el error jurisdiccional que según el artículo 66 de la misma ley.

Explicó que en materia de error jurisdiccional se debe producir un daño personal y cierto que tenga la naturaleza de antijurídico esto es que el titular no esté en la obligación de soportarlo, error que se configura a través de la providencia proferida en ejercicio de la función de impartir justicia.

Señaló que en el *sub examine,* el apoderado de la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, presentó dentro de la oportunidad procesal el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Tunja, decidido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, decisiones conforme a la Constitución, la Ley y según las ritualidades del procedimiento por las normas legales como garantía del debido proceso, teniendo en cuenta que para las decisiones las pruebas arrimadas al proceso fueron apreciadas en concordancia y de las cuales destaca el estudio técnico de organización interna del Departamento de Boyacá, estudio de finanzas pública, plan de desarrollo 2001-2003, Decreto 1844 de 2001 – Ordenanza 018 de 2001, de tal manera que la manifestación de criterio jurídico con el que actuó tanto el Juzgado como el Tribunal es simplemente la expresión del principio constitucional de la autonomía judicial completamente ajustado a derecho.

Propone las excepciones denominadas *"falta de causa para demandar- culpa exclusiva de la víctima e innominada"* (fl. 179), resaltando que los criterios jurisprudenciales precisan los requisitos para la declaratoria de responsabilidad consistentes en un daño antijurídico, la imputabilidad al agente y el nexo causal.

2. AUDIENCIA

Agotada la etapa del admisorio, de notificación y de traslado, el 15 de julio de 2016 se llevó a cabo **audiencia inicial** de que trata el artículo 180 del CPACA (fls. 201 a 207- CD 208) en la cual se estudió la excepción propuesta y donde se decidió no decretar las formuladas por la demandada por resultar improcedente para el presente caso, agotada esta etapa se incorporan las pruebas allegadas y se suspendió la diligencia en razón al decreto de las pruebas solicitadas y se llevó a cabo la audiencia del Artículo 181 del CPACA el 15 de Julio de 2016 (fls. 214 a 215 – CD 216) con el fin de incorporar las pruebas.

3. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante (fls. 217 a 230): El apoderado de la parte demandante en término presenta escrito de alegatos de conclusión de fecha 22 de

julio de 2016, mediante el cual reitera los argumentos del introductorio, indicando que está plenamente demostrado los errores judiciales de que trata el libelo que resultan confirmadas en cuanto a la inhibición que el Tribunal declaró respecto del oficio 27-12-2001 y sus modificaciones fue completamente ilegal e inconstitucional al tenerlo como un acto de mera ejecución o comunicación cuando realmente y de acuerdo a los precedentes constitucionales cuando fue el único acto de despido del actor (Sic).

De igual manera señaló que los errores judiciales están presentes y debidamente estructurados más cuando constitucionalmente y en términos de justicia material no hay otra ilegalidad más aberrante o mayor afrenta judicial a la Constitución, al Estado Social de Derecho, a la justicia misma y a la legitima creencia ciudadana de que sus asuntos recibirán decisión de fondo que una **inconstitucional e injusticada inhibición**, antítesis de la justicia que conlleva una evidente e innegable denegación de justicia, que imposibilito el acceso material a la justicia por no garantizar un debido proceso, pues implico de un lado evidente rebeldía de los Magistrado (Sic) a fallar el asunto de fondo sin brindar todas las garantías constitucionales necesarias citando para el efecto el contenido de la T-153 de 2015.

Refiere que los graves, manifiestos y transcendentales errores judiciales soporte de esta acción resultan confirmados no solo por algunas decisiones del propio Consejo de Estado, sino del propio Tribunal Administrativo de Boyacá mediante los referidos pronunciamientos de precedentes constitucionales en las sentencias T- 446 de 11/07/2013: T- 143 de 2014; T- 153 de 14/04/2015; T- 464 del 24/07/2015 y últimamente la T- 228 de 2016, proferidas con soporte en la sentencia del 04/11/2011 del Consejo de Estado, en las que se concluyó que respecto de los oficios no opera la inhibición, pues bajo el principio de confianza legítima solo se está obligado a demandar el acto que la entidad le notifico como el causante del despido.

Señala que dichos referentes dan certeza que la sentencia del Tribunal acusada es producto de un error judicial, ya que no está conforme a la ley ni a los procedentes vigentes cuando se presentó la demanda en el año 2002, ni con los horizontales del Tribunal de Boyacá.

Acota que de manera clara y evidente surgen los errores judiciales en los que incurrió las decisiones acusadas de ilegales e inconstitucionales, al inhibirse del único acto particular y concreto y como consecuencia no estudiaron en debida forma la presencia de causales de anulación del referido oficio 27-12-2001, por la incompetencia y la falsa motivación, pues no es cierto que el Decreto 1844 de 2001 hubiese ordenando el despido ya que es un acto general y abstracto con efectos erga omnes y no individuales como bien lo califico el Consejo de Estado en sentencia del 07/06/2015.

Realizó nuevamente un listado y comparativo de sentencias del Consejo de Estado, de Tribunales Administrativos de trámite ordinario y de acciones de tutela, donde expuso las respectiva conclusión, para soportar lo considerado como absoluta claridad de presencia de los errores judiciales de que trata el libelo, para finalizar señalando la sentencia del Consejo de Estado19001233100020040006201 (09872012) de 10-12-2015, luego de recordar deontológicamente los deberes y obligaciones de los Señores Jueces frente a evitar las decisiones de inhibición, resaltando que el artículo 37.4 del CPC (Sic) señala de manera perentoria como deber de los togados evitar providencias inhibitorias, reiterando que las pretensiones prosperan y debe condenarse a la demandada a lo pretendido.

La parte demandada: No allego escrito de alegaciones de conclusión.

CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO: Guardo silencio

III. CONSIDERACIONES

Finiquitado así el trámite del proceso y encontrando el Despacho reunidos los presupuestos procesales y la ausencia de causal alguna de nulidad que invalide en todo o en parte lo actuado dentro del presente proceso[2], se profiere decisión de fondo en el asunto objeto de litis.

1. Problema jurídico

La controversia se contrae en determinar, si existe responsabilidad de la NACIÓN -DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

[2] Advierte el Despacho que teniendo en cuenta el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en la audiencia inicial, en relación con la negativa en algunas de las pruebas solicitadas, fue concedido el respectivo recurso en los términos del numeral 9 del artículo 243 del CPACA, en consecuencia y atendiendo el contenido del artículo 323 del CGP que la texto refiere: "(...)**La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo** o diferido, **no impedirá que se dicte la sentencia**. Si la que se profiera no fuere apelada, el secretario comunicará inmediatamente este hecho al superior por cualquier medio, sin necesidad de auto que lo ordene, para que declare desiertos dichos recursos (...)"

SECCIONAL TUNJA, **derivada del error judicial** alegado por la parte demandante en relación con las providencias judiciales de primera y segunda instancia que negaron las pretensiones dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado 150002331000-200201500-00 siendo demandante la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA referentes a la supresión de cargos contenido en el Decreto 1844 de 2001, **específicamente por la inhibición dispuesta en el fallo de segunda instancia** o si por el contrario no se encuentra estructurado los elementos del juicio de responsabilidad y las actuaciones judiciales se adelantaron conforme a la normatividad, procedimiento y jurisprudencia vigente al momento de la expedición de las decisiones?

Para resolver los problemas jurídicos planteados el Despacho se pronunciará sobre los siguientes ítems:

i). DE LA NATURALEZA Y RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DERIVADO DEL ERROR JURISDICIONAL.

Teniendo en cuenta que el medio de control persigue el resarcimiento de los perjuicios derivados por la posible responsabilidad del Estado en cabeza de la RAMA JUDICIAL, cuya representación judicial le corresponde a la DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL -SECCIONAL TUNJA en la emisión de las decisiones judiciales dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado 150002331000-200201500-00 siendo demandante la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA referentes a la supresión de cargos contenido en el Decreto 1844 de 2001, **específicamente por la inhibición dispuesta en el fallo de segunda instancia.**

En primera medida y atendiendo el recuento de la línea jurisprudencial, antes de entrar a regir la Constitución Política de 1991, la Sección Tercera del Consejo de Estado distinguió entre lo que denominó la responsabilidad derivada de la administración de justicia, que la asimiló a una falla en la prestación del servicio y consideró, que había lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por los actos de los secuestres que ocasionaran grave deterioro a los bienes, o por sustracción de títulos o bienes que se encontraran bajo custodia de las autoridades judiciales y **una segunda postura enfocada en la responsabilidad derivada del error judicial, la cual en un principio fue rechazada**, bajo el entendido de que, en los eventos en los cuales los funcionarios judiciales incurrían

en errores en desarrollo de su actividad de los que se derivaban daños para los administrados, **quien comprometía la responsabilidad era el propio funcionario judicial y no el Estado, idea bajo la cual se entendió que admitir la responsabilidad derivada del error judicial implicaría el desconocimiento del principio de cosa juzgada,** en cuya virtud no es posible que un aspecto ya decidido por el juez sea fallado nuevamente, de tal suerte que los daños causados como consecuencia de ese error judicial únicamente comprometían la responsabilidad personal del funcionario judicial, en los términos del artículo 40 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien en **vigencia de la Carta Política**, se instituyó como regla de principio la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de todas las autoridades públicas, incluidas, por supuesto, las judiciales; así, en una decisión de 22 de julio de 1994, expediente 9043, la Sección Tercera aseguró que, en aplicación del artículo 90 de la Constitución Política, **no existía duda alguna en torno a que los errores judiciales podían ser fuente de reclamaciones por quienes resultaran dañados o perjudicados con ellos, independientemente de la responsabilidad que pudiera recaer sobre el funcionario judicial y** posteriormente, la Ley 270 de 1996, reguló ampliamente el tema de la responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento de esta Rama del Poder Público, así como el de la responsabilidad personal de sus funcionarios y empleados judiciales.

Conforme a lo anterior, para el Despacho actualmente el régimen legal de la responsabilidad del Estado derivada de las actuaciones de sus agentes judiciales se consagra en las disposiciones de la **Ley 270 de 1996** que prevé tres frentes o títulos generadores de responsabilidad, a saber[3]: **Error jurisdiccional**; Privación injusta de la libertad y Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Acotando el Despacho que el Artículo 65 dispone:

> *"ARTICULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.* ***El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la***

[3] La jurisprudencia, se ha pronunciado de diversas maneras, al margen de la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, en sentencia C- 037 de 1996.

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". (N y SFT)*

Aunado a lo anterior, la disposición contenida en el artículo 66 señala:

"ARTICULO 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".*** *(N y SFT)*

Consecuencialmente el artículo 67 de la norma en cita precisa:

*"**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**" (N y SFT)*

Encontrándose en consecuencia facultada la persona que considera vulnerados sus derechos con una decisión o actuación judicial descrita así:

*"**ARTÍCULO 69. DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.** Fuera de los casos previstos en los artículos 66 y 68 de esta ley, quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación"*

De igual manera no se puede desconocer que el contenido constitucional del artículo 90[4], es el **fundamento base de la responsabilidad del Estado**

[4] Constitución Política de Colombia: *"**ARTICULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el*

derivado del daño antijurídico causado por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública, al margen de la conducta del agente, conducta de la cual emerge la importancia para efectos de establecer si procede repetir la eventual condena.

Disposición de la cual la jurisprudencia se ha encargado de estudiar en diversos pronunciamiento y del cual se destaca la precisión en relación a la responsabilidad del Estado por hecho del juez, la cual no compromete sino que afianza la independencia judicial y la seguridad jurídica, en cuanto aquella no puede ser entendida sino en el marco de la norma constitucional que la consagra, esto es sujeta al imperio de la ley, recalcando el siguiente aparte:

> *"(...) Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada -en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado "responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas "*[5].

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia se ha referido sobre los fundamentos de la responsabilidad extracontractual del Estado derivada del hecho del juez, precisando que si bien la **Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, condicionó la exequibilidad del artículo 65 de la Ley 270 de 1996**, en el sentido que de la responsabilidad prevista en la norma no se puede predicar frente a las sentencias de las **Altas Cortes**, como una forma de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, pues, cualquier juez podría revivir el correspondiente proceso.

---

evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".
[5] Corte Constitucional, sentencia C-333 de 10 de agosto de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

Destacando que la jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción se ha encargado de manera especial de desarrollar los postulados que en materia de responsabilidad extracontractual rigen en torno al error jurisdiccional acotando el siguiente análisis:

> *"(...) 13. Los presupuestos que deben reunirse en cada caso concreto para que pueda* ***predicarse la existencia de un error jurisdiccional****, se* ***encuentran establecidos en el artículo 67 de la Ley 270 de 1996: 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.*** *(...) 16. Finalmente, es necesario que la providencia sea contraria a derecho, lo cual no supone que la víctima de un daño causado por un error jurisdiccional tenga que demostrar que la misma es constitutiva de una vía de hecho por ser abiertamente grosera, ilegal o arbitraria, o que el agente jurisdiccional actuó con culpa o dolo19, ya que el régimen que fundamenta la responsabilidad extracontractual del Estado es distinto al que fundamenta el de la responsabilidad personal del funcionario judicial20 . Basta, en estos casos, que la providencia judicial sea contraria a la ley, 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)*
>
> *(...) Con todo, determinar la existencia de un error judicial comporta en muchos casos un juicio difícil, pues si bien el parámetro para definir el error es la norma jurídica aplicable al caso, no siempre ésta arroja resultados hermenéuticos unificados, con lo cual distintos operadores jurídicos pueden aplicar la misma norma a partir de entendimientos diferentes, con resultados igualmente dispares. Y ello podría trivializar la idea de que existan errores judiciales, para decir que lo constatable son simplemente interpretaciones normativas o de hechos, de modo diferentes, merced a distintos y válidos entendimientos de lo jurídico (...)"*[6]

[6] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, exp. 16.594, C.P. Mauricio Fajardo

En orden de ideas, el Consejo de Estado, al diferenciar las nociones de error judicial y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, señala las principales características de este último título de imputación, así:

> *"(...) A propósito de la distinción entre el* ***error judicial y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia*** *ha dicho la doctrina española que* ***el error judicial se predica de las actuaciones en las cuales se interpreta y aplica el derecho, en tanto que la responsabilidad por funcionamiento anormal de la administración de justicia se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para realizar el juzgamiento o la ejecución de las decisiones judiciales.*** *Es ese el alcance que tiene el artículo 69 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, cuando define por exclusión el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia al señalar que fuera de los casos de error jurisdiccional y privación injusta de la libertad, supuestos en los cuales se está frente a una decisión jurisdiccional, "quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación". Se destaca que la responsabilidad del Estado por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia no ha sido objeto de discusión y se ha admitido en forma pacífica de tiempo atrás..."* (N y SFT)[7].

Posteriormente en sentencia de 22 de noviembre de 2001 la misma Corporación, sostuvo[8]:

> *"(...)* ***El error jurisdiccional se predica frente a las providencias judiciales*** *por medio de las cuales se declara o se hace efectivo el derecho subjetivo, en tanto que la responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución de las providencias judiciales. La doctrina española para diferenciar el error judicial del defectuoso*

---

[7]CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE, sentencia de 10 de mayo de 2001Radicación número: 25000-23-26-000-1992-8344-01(12719), Actor: CARMEN ALICIA BELLO DE RUIZ, Demandado: NACION -MINISTERIO DE JUSTICIA.

[8]Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación Número: 25000-23-26-000-1992-8304-01(13164), Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

*funcionamiento explicó: "...**nos encontramos en el dominio de la responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, siempre y cuando la lesión se haya producido en el 'giro o tráfico jurisdiccional', entendido éste como el conjunto de las actuaciones propias de lo que es la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (excluidas las actuaciones de interpretar y aplicar el Derecho plasmadas en una resolución judicial que, como se acaba de indicar, caerán en el ámbito del error judicial)**; a sensu contrario, no entrarían en este concepto aquéllas actividades que produjesen un daño -incluso si éste fuese identificado plenamente como achacable a la actuación de un Juez o Magistrado -si su actuación no se hubiese realizado en el mencionado 'giro o tráfico jurisdiccional', sino en otro tipo de actuaciones distintas. En definitiva, en el régimen establecido para la responsabilidad **por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia habrán de incluirse las actuaciones que, no consistiendo en resoluciones judiciales erróneas, se efectúen en el ámbito propio de la actividad necesaria para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado o para garantizar jurisdiccionalmente algún derecho**". Así también lo previó el legislador colombiano cuando dispuso que, fuera de los casos de error jurisdiccional y privación injusta de la libertad, "quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación" (Art. 69 ley 270 de 1996)..." (N y SFT)*

Concordante con lo anterior, **recientemente la posición de la jurisprudencia[9] del órgano de cierre de esta jurisdicción se mantiene** extrayendo para el efecto el siguiente aparte:

"(...)

*En cuanto a la configuración del primero de estos, es decir, del **error jurisdiccional, la mencionada ley estatutaria dispone que es***

[9] CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN TERCERA-SUB SECCIÓN A- Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA- Bogotá, D.C., **catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016)-** Radicación número: 76001-23-31-000-2006-01742-01(41491)- Actor: LIGIA DE JESÚS HENAO RAMÍREZ Y OTRO- Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.

necesario que concurran los siguientes elementos: *i) que el error esté contenido en una providencia judicial, ii) que ésta sea* ***proferida por un funcionario investido de autoridad judicial*** *y iii) que el* ***afectado haya interpuesto contra la citada providencia los recursos procedentes****. Es preciso anotar* ***que se incurre en error judicial en providencias por medio de las cuales se interpreta, se declara o se hace efectivo el derecho.*** *Esta clase de responsabilidad también se hace extensiva a los errores en que incurran los demás agentes del Estado que, sin pertenecer a la Rama Jurisdiccional, cumplan la función de administrar justicia.* ***El error judicial puede ser de hecho o de derecho, en este último caso por interpretación errónea, falta de aplicación o indebida aplicación de la norma procedente; además, deben quedar incluidas en el concepto de error jurisdiccional las providencias que contraríen el orden constitucional****. No es necesario que la providencia sea constitutiva de una vía de hecho, esto es, que se trate de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, que obedezca a las motivaciones internas del juez que actúa sin fundamento objetivo y razonable,* ***como lo entendió la Corte Constitucional al condicionar la exequibilidad del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, porque ello implicaría desconocer la fuente constitucional de la responsabilidad del Estado, consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política****, en cuanto dicha disposición prevé que se debe indemnizar todo daño antijurídico que llegue a ocasionarse, con prescindencia de la eventual falta personal del agente que lo causa. Dado que el artículo 90 de la Constitución de 1991 y la Ley 270 de 1996* ***conciben el error judicial de una manera objetiva, para su configuración basta que la providencia que lo contenga cause un daño antijurídico y que éste resulte imputable a la administración de justicia, pues la noción de culpa grave o dolo queda diferida a los eventos en los que se pretenda demostrar la responsabilidad personal del funcionario.****(...)" (Negrilla y subrayado fuero del texto)*

De igual manera, el Despacho destaca como elemento relevante el estudio realizado por el tratadista español Vicente C. Guzmán Fluja[10], mediante el cual se

[10] GUZMAN FLUJA, Vicente C. El Derecho de Indemnización por el Funcionamiento de la Administración de Justicia. Tirant 10. Blanch 1994, páginas 70 a 73.

recalca el contenido en relación con la responsabilidad judicial de la siguiente manera:

> *"Nos hallamos situados en* ***una sociedad en constante cambio*** *y evolución tanto en el terreno político y económico como en el jurídico. Dentro de éste, llama poderosamente la atención el fenómeno de la "verrechtlichung", que puede traducirse como "juridificación", consistente, más que en una expansión continua del Derecho (mutación", cuantitativa),* ***en la penetración constante del derecho dentro de las instituciones sociales, proceso que modifica*** (...)" (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Concordante con las disposiciones normativas, **las diferencias conceptuales** en razón al error jurisdiccional, para el Despacho es necesario precisar que la responsabilidad del Estado en materia extracontractual estructura el juicio sobre tres pilares fundamentales; **un hecho dañoso o perjuicio antijurídico conocido como daño antijurídico, una acción imputada a la persona o entidad convocada a responder y una relación de causalidad entre las dos anteriores**.

Organización acorde al criterio de la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción en el que se ha sostenido que se está en presencia de este título jurídico en aquellos supuestos en los cuales la responsabilidad se deriva de las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución de las providencias de los jueces, actuaciones que comprende a los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, los empleados judiciales, los agentes y los auxiliares judiciales.

Así las cosas, para el asunto planteado en desarrollo de las actuaciones de los agentes judiciales, es importante para el Despacho la diferenciación de conceptos que determine **el error jurisdiccional frente a las providencias judiciales por medio de las cuales se declara o se hace efectivo el derecho subjetivo**, en tanto que la responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución distintas de las providencias judiciales, concordante con los criterios acotados en precedencia.

Lo cual lleva a considerar que tanto del análisis legal, jurisprudencial y doctrinal, el Estado puede ser responsable por las acciones u omisiones de los operadores judiciales **siempre que se cumplan con los presupuestos exigidos para el juicio de responsabilidad** y en el cual se determine el daño antijurídico analizado para el caso concreto.

ii). Del concepto de precedente jurisprudencial

Para el Despacho, es importante la conceptualización del precedente jurisprudencial en razón al título de imputación que se persigue, en Colombia existen dos clases de precedentes judiciales, de un lado el que elabora la Corte Constitucional y el que elaboran los demás tribunales y juzgados del país, el primero existe desde la sentencia C-104 de 1993 y el segundo, desde la sentencia C-836 de 2001.

Así pues se entiende que precedentes es aquella **sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto** de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.

De igual manera, se destaca tal y como se precisó en la parte inicial del desarrollo de este ítem **que ha sido la misma jurisprudencia constitucional**[11], la que ha diferenciado los precedentes, dividiéndolos para el efecto en dos clases teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa, denominándolos horizontal y el vertical, en relación al primero, este hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial y el vertical, se relaciona con los lineamientos **sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional**; así para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción y en los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios **hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores**.

[11] **Sentencia T-360/14**

Ahora bien concordante con lo anterior y atendiendo la Constitución Política, para el Despacho es relevante precisar que se habla de desconocer el **precedente constitucional**, cuando se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de control de constitucionalidad, por ser contrarías la ratio decidendi de sentencias de control de constitucionalidad, especialmente la interpretación de un precepto que la Corte ha señalado es la que debe acogerse a la luz del texto superior, porque se desconoce la parte resolutiva de una sentencia de exequibilidad condicionada, o porque se desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de control de constitucionalidad o de revisión de tutela.

iii). Del precedente del superior jerárquico y de la autonomía del operador judicial

Atendiendo los planteamientos de la Sentencia C- 836 de 2001, llamada "hito" para el derecho colombiano en tanto introduce el precedente judicial en nuestro sistema de fuentes de derecho, sin restringirlo ya a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, acudiendo a la imagen de la pirámide normativa inmortalizada por Hans Kelsen para los años 1960 a 1979, se vería que en uno de los escalones de la pirámide formada por nuestro ordenamiento están las motivaciones de los jueces a sus sentencias, o al menos cierta clase de estas motivaciones.

Conforme a lo cual la Corte Constitucional tuvo que responder dos interrogantes: primero, si pueden los jueces de instancia apartarse de las decisiones tomadas por el tribunal de cierre en su respectiva jurisdicción y el segundo, si pueden estos tribunales apartarse de su propio precedente, en ambos casos, la respuesta fue negativa, sin embargo, **los fundamentos de esta decisión han sido retomados una y otra vez para la misma jurisprudencia constitucional[12] y la doctrina[13]** llevando a concluir que el **principio de igualdad también exige en ocasiones tratar de modo diferente dos casos idénticos y, por tanto, apartarse de la jurisprudencia**, garantizando con ello la flexibilidad del sistema jurídico, como el valor agregado de la justicia material que en este aspecto posibilita a un juez de apartarse del precedente.

---

[12] Cfr. Como un ejemplo de este tipo de overruling la Sentencia T-012 de 2003, en la cual la Corte **decide apartarse del precedente contenido en la Sentencia C-543 de 1992**. Asimismo, la Sentencia C-228 de 2002 que se apartó de los precedentes establecidos en las sentencias C-293 de 1995, C-475 de 1997, SU-717 de 1998, C-163 de 2000 y C-1711 de 2000, entre otras.

[13] Cfr. Sobre estos argumentos, por ejemplo, Benditt. "The Rule of Precedent", cit.

Actualmente y para reforzar la posibilidad con la que cuenta el operador jurídico de apartarse de un denominado precedente jurisprudencial la **Sentencia C- 621 de 2015** ha precisado al estudiar la exequibilidad del inciso segundo el artículo 7° de la Ley 1564 de 2012, lo siguiente:

> *"(...)*
> *Sin embargo, en diferentes oportunidades esta Corporación ha* ***manifestado que el juez puede también desligarse del precedente, y cuando lo hace tiene el deber de argumentar de manera rigurosa y clara las razones por las cuales decide apartarse de tal precedente. En la Sentencia C-400 de 1998[30]*** *la Corte manifestó:*
>
> > *En ese orden de ideas,* ***un tribunal puede apartarse de un precedente cuando considere necesario hacerlo, pero en tal evento tiene la carga de argumentación, esto es, tiene que aportar las razones que justifican a el apartamiento de las decisiones anteriores y la estructuración de una nueva respuesta al problema planteado.*** *(...)*
>
> *Fuera de las anteriores consideraciones,* ***la Corte ha considerado que el acatamiento del precedente****, sin embargo, no debe suponer la petrificación del derecho. En este sentido, el juez puede apartarse tanto de los precedentes horizontales como de los precedentes verticales; pero para ello debe fundar rigurosamente su posición y expresar razones claras y válidas para distanciarse de los precedentes vinculantes.*
>
> *El apartamiento judicial del precedente es la potestad de los jueces de apartarse de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de cierre,* ***como expresión de su autonomía judicial constitucional****[31]*[14]*. (...)*
> *Por lo cual y a pesar de la* ***regla general*** *de obligatoriedad del precedente judicial, siempre que el juez exprese contundentemente las razones válidas que lo llevaron a apartarse del precedente constitucional, su decisión será legítima y acorde a las disposiciones legales y constitucionales, como se ha determinado en distintas decisiones de esta*

[14] Sentencia T-309 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corporación como T-446/2013, T-082 de 2011, T 194/2011, que fueron reiteradas en la sentencia T- 309 del 2015, concluyendo lo siguiente:

> *La Corte ha reconocido que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad,* ***sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho.*** *En consecuencia, un juez puede* ***apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical*** *si (i)* ***en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos,*** *pues "sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia" (requisito de transparencia); y (ii)* ***expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial(...)*** *Satisfechos estos requisitos por parte del juez, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades y garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales.*

(...)

Respecto del cargo ***por dar a la jurisprudencia un valor preponderante en el sistema normativo colombiano al obligar al juez que pretenda apartarse de la doctrina probable y el precedente judicial a exponer sus razonamientos,*** *la Corte Constitucional* ***concluyó*** *primeramente que a pesar de las reiteradas decisiones en la materia no existían los requisitos para declarar cosa juzgada material constitucional.* ***La Corte determinó que la doctrina probable y el precedente judicial, son dos vías distintas para darle fortaleza a la decisión judicial y con ello contribuir a la seguridad jurídica y al respeto por el principio de igualdad****. Encontró que mientras la doctrina probable establece una* ***regla de interpretación*** *de las normas*

vigentes, que afecta la parte considerativa de la decisión judicial, ***el precedente judicial establece reglas sobre la aplicación de las normas en casos precisos, afecta por lo tanto aquellos casos cuyos hechos se subsuman en la hipótesis y están dirigidos a la parte resolutiva de la decisión****. La Corte reconoció que la utilización de estas fórmulas,* ***lejos de atentar contra el artículo 230 de la constitución vienen a reforzar el sistema jurídico nacional y son perfectamente compatibles con la jerarquización de las fuentes que establece el postulado constitucional, puesto que la jurisprudencia no crea normas sino que establece las formulas en que el juez, tanto en la parte considerativa como en la parte resolutiva, debe llevar la normatividad a los casos concretos.*** *En cuanto al* ***deber del juez de sustentar las razones por las cuales se aparta de la jurisprudencia,*** *consideró la Corte que ese tema ya había sido objeto de profundos estudios de constitucionalidad, que explicaban la coherencia de la exigencia frente a los objetivos perseguidos con la doctrina probable y el precedente judicial, y su ponderación* ***frente a la libertad decisional del juez****, ante lo cual se remitió a sus decisiones anteriores, y en particular aquella de la* ***sentencia C-836 de 2001****. En ese orden de ideas, concluyó la Corporación que la norma demanda, al establecer la obligación del juez de sustentar las razones por las cuales se aparta de la jurisprudencia, no hace otra cosa que recoger lo que ya ha sido plasmado por las sentencias de la Corte Constitucional en su reiterada jurisprudencia al interpretar el mandato constitucional del artículo 230.(...) (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

iv) DEL CASO CONCRETO

Conforme a lo expuesto, el Despacho aterrizara el *sub-lite* de la siguiente manera:

Hechos probados

-. Efectivamente el Departamento de Boyacá, expidió el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, por el cual se establece la planta de personal de la administración central del Departamento y se dictan otras disposiciones (fls. 33-39), del cual se destaca el siguiente aparte:

"(...)

Artículo 1°. Supresión de empleos. ***Suprímase de la planta de personal de la Administración Central del Departamento de Boyacá****, los siguientes empleos:*
(...)" (Negrilla y Subrayado fuera del texto original)

-. Como consecuencia de la supresión de empleos dispuesto en el artículo en cita y producto del proceso de restructuración en la Administración Departamental el cargo de Auxiliar Administrativo que desempeñaba la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, fue suprimido y en calidad de afectada otorgo poder al abogado JOSÉ GUILLERMO T. ROA SARMIENTO para que adelantara acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para recibir un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de nulidad entre otros de los oficios del 27 de diciembre de 2001, 31 de diciembre de 2001 y 28 de febrero de 2002, emitidos por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá (fls. 43-47).

-. Se encuentra acreditado que el 28 de diciembre de 2001, la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, recibió el oficio del 27 de diciembre de 2001, mediante el cual el **Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá le comunicó** que el cargo de auxiliar administrativo código 550 – grado 26 que venía desempeñando fue suprimido de la planta de personal de la Gobernación de Boyacá atendiendo el Decreto 1844 de 2001, con efectos a partir del 31 de diciembre de 2001 (fl. 9 Cdno préstamo), de igual manera que mediante el oficio DTH 704 del 31 de diciembre de 2001, dando alcance al referido oficio, le informó a la demandante que la transición sería efectiva a partir del 01 de marzo de 2002 (fl. 10 del Cdno de préstamo).

-. Producto de la demanda presentada por reparto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja **agotada la actuación procesal**[15], y en **decisión del 30 de Marzo de 2012** (fls. 48 a 99 y fls 233 a 234 del Cdno Préstamo), dispuso negar las pretensiones invocadas por la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, destacando dentro de sus apartes lo siguiente aspectos relevantes para definir el estudio en concreto del medio de control de la referencia:

[15] **Tal como obra en el expediente allegado en calidad de préstamo**, la demanda fue admitida el 06 de agosto de 2002 (fl. 49), disponiéndose la respectiva notificación personal a la accionada el 25 de Septiembre de 2003 (fl. 54), fijación en lista (fl. 55), contestación de la demanda (fls. 56 a 81), decreto de pruebas (fl. 83) y auto que corrió traslado para alegar de conclusión del 29 de septiembre de 2010 (fl. 173).

"(...)

Para efectos de determinar el acto administrativo que en esencia modifica la situación de la demandante y que confluye en esencia en la supresión del cargo de auxiliar administrativo código 550 grado 26 *que venía desempeñando en la planta de la Gobernación de Boyacá es pertinente traer a colación algunos pronunciamientos que al respecto se han proferido por el Honorable Consejo de Estado al estudiar el caso de la restructuración efectuada en el Departamento en el año 2001 específicamente con la expedición del decreto 1844. Algunos apartes de dichas jurisprudencias son las siguientes:*

> *(...)*
> *De acuerdo con lo anterior el Oficio demandado no fue el que determinó el retiro de la señora Montoya Pacheco del servicio, pues las incorporaciones adelantadas en los 46 cargos que subsistieron en la planta global, fueron anteriores a la comunicación del retiro716." Resaltado fuera de texto.*

En pronunciamiento más reciente la máxima corporación en lo contencioso administrativo al estudiar la legalidad de la restructuración efectuada en el departamento de Boyacá *y en la cual se pretendía la nulidad del Decreto 1844 de 2001 y del Oficio de 27 de diciembre de 2001, indicó:*

> *(...)*
> *De acuerdo con lo anterior* ***el Oficio demandado no fue el que determinó el retiro del señor Nelson José Mancilla, pues en la nueva planta establecida por el Decreto 1844 de 2001,*** *no se contempló ningún cargo de Guardián Código 630 Grado 07, excepto por lo planta transitoria que incluía cargos que se suprimirían efectivamente a partir del 1° de marzo de 2002. Siendo así, el acto que determinó el retiro del actor no fue el Oficio de 27 de diciembre de 2001 sino el Decreto 1844 de 2001 que suprimió todos los cargos de Guardián 630-07."178*

De las sentencias referidas se extrae entonces que la determinación del acto administrativo que produce efectos particulares y concretos en cuanto decide el retiro del servidor público en un proceso de

---

[16] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón, sentencia de 21 de octubre de 2009, radicación No. 15001233100020020132601 No. Interno 2336-08

[17] En sentencia de 29 de abril de 2010 el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección- Consejero Ponente Doctor Alfonso Vargas Rincón. radicación 15001233100020020129102

***supresión**, es una tarea que se debe acometer conforme a las especificidades de cada proceso de restructuración, y en concreto consultando las particularidades propias del retiro de quien eleva pretensión ante esta jurisdicción, como se destaca no existe una línea jurisprudencial uniforme que indique una regla general frente al acto enjuiciable o demandable en los proceso de restructuración, por lo que el juez se encuentra avocado (Sic) a desentrañar aspectos propios del caso para determinar ello.*

***En el presente litigio se encuentran pronunciamiento del Consejo de Estado referidas que frente a casos de idénticas condiciones como el que se resuelve, es decir, pronunciamientos provocados por el proceso de restructuración adelantado por la Gobernación de Boyacá en el año 2001, y siendo actos demandado el Decreto 1844 de 2001 y el oficio de 27 de diciembre de 2001, convergen en cuanto a calificar que el acto enjuiciado es el decreto 1844 de 2001, no el oficio,** es decir, que dicho acto enjuiciable es el que determina los efectos concretos y particulares en cuanto al retiro del servidor público en el proceso de restructuración de la entidad.*

Se observa que esta tesis ha sido sostenida por la referida corporación en los eventos en que, a consecuencia de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 1844 de 2001 se hayan o no creado cargos de lo denominación del que ocupaba el actor en la nueva planta de personal, es decir, dicho criterio frente a que el acto particular es el Decreto 1844 de 2001, se expone en eventos en los que el cargo suprimido en el artículo 1 de la norma fue creado en el artículo 2 de lo misma para la nueva planta de personal, y también en el caso en que éste no fue previsto.

***De esta manera el Despacho, dado que el Decreto 1844 de 2001 es acto demandado en las presentes diligencias, acoge el criterio que ha sentado el Consejo de Estado, por considerarse apropiado, y además emitido en casos de idénticos condiciones al que se resuelve**, por lo que se debe desatar el presente litigio en las mismas condiciones, es decir, dando al Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001 el carácter de acto particular y concreto, que decidió el retiro del cargo del empleado público, dejando la salvedad que tal determinación sin perjuicio de que en litigios posteriores al presente y atendiendo a las particularidades propias en cuanto a los actos demandados y lo probado en el proceso pueda abordarse el estudio de legalidad de otros actos para determinar si tienen efectos particulares en el proceso de reestructuración.*

En este orden de ideas se establece con claridad que los cargos imputados en contra del oficio de fechas 27 de diciembre de 2001 modificado mediante escrito de diciembre 31 de 2001 y de fecha 28 de febrero de 2002, suscritos por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá no tienen vocación de prosperidad, ya que los mismos no determinaron conforme al criterio adoptado por el Consejo de Estado el retiro o la supresión del cargo de la demandante ya que el mismo es un mero acto de comunicación.

(...)

CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto el despacho ***encuentra que los cargos imputados contra los actos administrativos demandados no tienen vocación de prosperidad, ya que no lograron desvirtuar la presunción de legalidad de los mismos, rozan por la cual las pretensiones de la demanda serón negadas.***

(...)" (Negrilla y Subrayado fuera del texto)

-. Teniendo en cuenta la decisión de primera instancia, la misma fue **notificada en debida forma** obrando constancia a folios 244 a 245 del expediente allegado en calidad de préstamo e incorporado como prueba, acreditándose que la **parte interesada en uso del recurso ordinario y legal en oportunidad invocó apelación debidamente sustentado** (fls. 246 a 264), concedido mediante auto del 09 de mayo de 2012 (fl. 266) y admitido por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Despacho de Descongestión No 3 del 15 de Agosto de 2012 (fl. 272).

-. Agotada la actuación procesal del trámite de la segunda instancia, mediante sentencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Descongestión de fecha 13 de noviembre de 2013 (fls. 100 a 127 y fls. 401 a 422 del Cdno préstamo), **dispuso modificar la sentencia del 30 de marzo de 2012 y en su lugar decidió inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la pretensión de nulidad de los oficios del 27 de diciembre de 2001, 31 de diciembre de 2001 y 28 de febrero de 2002,** emitidos por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, negar las demás pretensiones y abstenerse de condena en costas.

-. Advierte el Despacho que la decisión de segunda instancia, **realizó un estudio tanto de los componentes facticos, probatorios, de los documentos objeto del control judicial, de las razones del recurrente y las consideraciones** conforme a la normatividad vigente aspectos de los cuales se destacan los siguientes:

"(...) 6. El Recurso de Apelación

Inconforme con la sentencia, la parte accionante presentó recurso de apelación fundamentado de la siguiente manera (f. 246 s.):

Sostiene que si bien es cierto, el Consejo de Estado se manifestó en el proceso radicado bajo el No. 2001-0132601 (2336-08), frente a la legalidad del Decreto 1844 de 2001, dicho precedente no se aplica al presente caso, porque en dicho proceso se demostró que respecto del cargo de la entonces accionante, sí se expidieron actos de incorporación, mientras que en este evento ello no ocurrió. Agrega que si se hubieren expedido tales actos, los mismos no fueron notificados, ni comunicados a la accionante y que tampoco se indicó a la actora que éstos eran los que determinaban su retiro, razón por la cual, no tenía la obligación de demandarlos, siendo los actos a anular los dos (2) demandados, pues integran la decisión administrativa de desvincular a la demandante.

(...)

Indica que el a quo incumplió su deber de valorar el estudio técnico en la forma como lo impone el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil, bajo el argumento que la parte actora debía traer al proceso conocimientos profesionales especializados que desvirtuaran la legalidad del estudio, exigiendo prueba idónea.

(...)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite de segunda instancia y sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a adoptar la decisión que en derecho corresponda de la siguiente manera.

De conformidad con lo expuesto, a fin de resolver el recurso de apelación, la Sala se ocupará de las argumentaciones expuestas por el recurrente, sin perder de vista que éstas deben guardar la debida consonancia con la demanda y por supuesto, con las consideraciones del a quo para negar las pretensiones.

Es por ello que la Sala no analizará el punto relacionado con la vigencia de las Ordenanzas 018 y 039 de 2001, pues el mismo no hizo parte de los cargos

inicialmente formulados por la demandante, razón por la cual no pudieron ser analizados por el fallador de primera instancia.

(...)

Ahora bien, observa la Sala que como resultado de la prueba de mejor proveer decretada mediante auto de 16 de abril de 2013 (f. 381 s.), se puso en conocimiento de las partes la documentación allegada por el término de cinco (5) días, ante lo cual la parte actora se manifestó mediante escrito radicado el 14 de junio de 2013 (f. 396). Visto el escrito allegado, encuentra la Sala que la parte recurrente señala que si bien el Departamento pudo calificar a los funcionarios para determinar quiénes serían reincorporados y quiénes desvinculados, " ...también es cierto que en dicho procedimiento se violó «flagrantemente el debido proceso pues se echa de menos que tales calificaciones (si se hicieron) hubiesen sido notificados a todos y cada uno de los servidores, a efectos que ejercieran su derecho de defensa ..." (f. 399), alegato que no tiene relación alguna con la prueba decretada como mejor proveer y por ello será excluido del análisis de legalidad de la segunda instancia.

(...)

2.1. De los actos demandables

Indica el recurrente que aunque no se plasmó así en la parte resolutiva, la sentencia se inhibió ilegalmente para fallar respecto al Oficio de 27-12-2001, sin tener en cuenta que éste es el único acto que afectó a la actora.

(...)

La Sala advierte que en casos de supresión de cargos, la determinación del acto que afectó la situación particular del empleado, debe lograrse haciendo un estudio de los pronunciamientos realizados por la Entidad a efectos de llevar a cabo la restructuración que dio lugar a la desvinculación del servidor.

(...)

Siguiendo las pautas generales que el Órgano Vértice de la Jurisdicción ha establecido, se concluye que cuando el acto general suprime la totalidad de empleos de una misma denominación (supresión total), éste resulta demandable en forma autónoma, mientras que, si los cargos subsisten en la nueva planta (supresión parcial), se debería tener como demandable, el acto general en cuanto produjo efectos particulares y el acto que concretó la desvinculación.

En el proceso de restructuración en el que se funda el caso de autos, la demandante laboraba en el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 26 y en la planta global anterior existía un total de 17 cargos -16 de los cuales hacían parte de la Planta Global (f. 3) y uno de la Secretaría de Educación (f. 4)-,

los cuales fueron disminuidos a 2 (f. 5), mediante el Decreto 1844 de 2001. Así pues, al haberse reducido el número de los cargos, siguiendo las pautas generales que el Órgano Vértice de la Jurisdicción ha señalado se debería tener como demandables el acto general en cuanto produjo efectos particulares y los actos de incorporación.

(...)

Aunque el Director de Talento Humano hubiere expedido los Oficios de 27 y 31 de diciembre de 2001 y el de 28 de febrero de 2002 (f. 9 s.), no se puede sostener válidamente que dicho funcionario fue el que decidió el retiro de la demandante, pues acorde con los actos de incorporación previamente referidos, es claro que la determinación de su retiro había sido decidida en forma tácita por el nominador.

Ahora bien, vale la pena precisar que si bien es cierto el retiro de la accionante se produjo solamente hasta el 1° de marzo de 2002, ello obedeció a la previsión de una planta transitoria, que según el Decreto 00669 de 2002 (f. 781 Anexo 2), fue prevista por el Decreto 1844 de 2002 y '...ampliada mediante Decreto No. 2276 de 31 de diciembre de 2001, donde la supresión de los cargos se hará efectiva a partir de/primero (1) de marzo de 2002 ..." us 781).

(...)

En tratándose de la supresión de cargos originada en el Decreto 1844 de 2001 expedido por el Gobernador de Boyacá, encuentra la Sala que el Consejo de Estado se pronunció en sentencia de 21 de octubre de 2009; y en sentido similar al expuesto hasta aquí, determinó que la comunicación no constituye el acto demandable en este proceso de restructuración, en razón a que encontró probado que existieron actos de reincorporación. Se dijo entonces[18]:

> *"(...)* ***El presente asunto se contrae a establecer la legalidad del decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001 expedido por el Gobernador de Boyacá en cuanto suprimió el cargo de Auxiliar Administrativo 550- 24 y del Oficio sin número de 27 de diciembre de 2001*** *por el cual el Director de Talento Humano del departamento le informó a la señora Ana Isabel Montoya Pacheco su retiro por supresión del cargo.*
>
> ***En la sentencia recurrida el a quo se declaró inhibido respecto del Oficio de 27 de diciembre de 2001 por considerar que dicho acto constituye una mera comunicación de una decisión de la administración, mientras que la parte recurrente estima que dicho acto fue el que determinó su retiro de la entidad, puesto***

[18] CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda - Subsección "A". Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia de 21 de octubre de 2009. Ref.: 15001233100020020132601.

que el Decreto 1844 de 2001 suprimió algunos cargos sin individualizar a sus titulares.

Sobre el particular se observa que mediante el Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001 el Gobernador del Departamento de Boyacá en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 70 del artículo 305 de la Constitución Política, suprimió entre otros, 114 cargos de Auxiliar Administrativo código 550 grado 24y en su artículo 2° creó 46 empleos con igual denominación en la planta global y uno en la denominada "planta transitoria" (art. 4).

(...)

De acuerdo con lo anterior el Oficio demandando no fue el que determinó el retiro de la señora Montoya Pacheco del servicio, pues las incorporaciones adelantadas en los 46 cargos que subsistieron en la planta global, fueron anteriores a la comunicación de retiro*...*

(...)

Así las cosas, es claro que como los citados oficios no fueron los actos que decidieron la situación particular de la actora, sino los instrumentos a través de los cuales el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, comunicó a la demandante que el cargo que ocupaba había sido suprimido, no constituyen los actos administrativos a demandar, pues se insiste, éstos sólo informaron lo decidido por el nominador del Departamento, situación que deja sin piso el argumento de la parte recurrente, cuando afirma que el citado precedente no resulta aplicable, pues según se observa, al igual que aconteció en dicha oportunidad, en este evento, los cargos subsistentes fueron provistos por el nominador a través de actos individuales de incorporación.

(...)

No obstante, insiste la Sala que tal actuación no resulta enjuiciable pues no es creadora, modificadora y mucho menos extintora de derechos, de tal manera que siendo el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, la autoridad encargada de poner en conocimiento del demandante la decisión de la supresión de su cargo efectuada mediante el Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001, su actuación no puede catalogarse como acto administrativo, sino que contrario a ello, constituye una actuación de trámite en obedecimiento a lo dispuesto por el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, lo que impide un pronunciamiento de fondo.

De otra parte, observa la Sala que, como bien lo señaló la parte apelante, el a quo aunque concluyó en la parte motiva de la sentencia que la actuación a través de la cual se surtió la comunicación de la decisión administrativa no resultaba

enjuiciable, tal determinación no se plasmó en la parte resolutiva, razón por la cual, es preciso modificar el fallo apelado en tal sentido.

Decantado lo anterior, deberá la Sala aclarar que la presente situación bajo ningún punto de vista hace más gravosa la situación del apelante único, dado que la sentencia de primera instancia negó la totalidad de las pretensiones formuladas en la demanda y es deber del fallador de segunda instancia declarar en forma oficiosa las excepciones que encuentre probadas (art. 164 del C.C.A.).

(...)

2.2. Del Estudio Técnico

Manifiesta la recurrente que la primera instancia incumplió su deber de valorar el estudio técnico en la forma como lo impone el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil, bajo el argumento que la parte actora debía traer al proceso conocimientos profesionales especializados que desvirtuaran la legalidad del estudio.

La Sala destaca que cuando se trata de desvirtuar el contenido de un estudio técnico que fundamenta un proceso de restructuración administrativa, se requiere probar los vicios que contiene y que lo convierten en ineficaz o en inaplicable. Al respecto ha resaltado la Jurisprudencia que '...La Constitución y la Ley conceden a la administración la facultad para suprimir empleos y señalan el procedimiento respectivo, que según voces del artículo 41 de la Ley 443 de 1998 exige la existencia de un estudio técnico, el cual, según las normas, sirve de soporte o sustento a la CAUSA o motivo que origina la supresión. Para la Sala no surge evidente el incumplimiento de la ley, que se endilga al acto acusado. Si la parte demandante consideraba que el estudio no es un estudio que fundamente modificaciones en la planta de cargos, era necesario que probara tal hecho mediante prueba idónea sin estarse únicamente a su parecer. La Sala no comparte el argumento de la parte actora respecto del cargo relacionado con el contenido del estudio técnico porque la finalidad de dicho estudio técnico, según lo establecen las normas, es acreditar la necesidad de suprimir cargos y modernizar la administración y no evaluar los servicios de quienes van a ser revinculados con la entidad..." (Negrilla fuera de texto)4, fundamento que va de la mano con lo dispuesto por el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, norma aplicable en este caso, que señala que "...Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen...".

(...)

En ese orden de ideas, habrá de señalarse que en la demanda y en el recurso, respecto del estudio técnico, las razones de ilegalidad se circunscriben a la

omisión al acatamiento de las exigencias legales contenidas en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, por lo que el análisis en esta instancia debe limitarse a establecer si la reestructuración acató las exigencias mínimas que el legislador previó para llevar a cabo tales procesos. (...)"19 (Negrilla y Subrayado fuera del texto original).

-. Teniendo en cuenta las pruebas referidas en precedencia dentro del medio de control de reparación directa, estás obedecen y se caracterizan específicamente a la actuación adelantada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Descongestión en desarrollo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, **concretamente en relación a los pronunciamientos de primera y segunda instancias allegaos al plenario** y de los cuales la parte demandante pregona un error judicial.

-. Conforme a lo anterior, este Juzgado **advierte que la naturaleza** del medio de control de la referencia, se centra en un estudio de la estructura y elementos del **juicio de responsabilidad extracontractual** frente a las decisiones judiciales, conforme a lo cual se precisa que este estudio **NO puede entenderse como una tercera instancia de un proceso** que fue agotado conforme a las ritualidades y recursos pertinentes.

-. Sin embargo, tal y como fue expuesto en la parte motiva del presente proveído, la estructura de responsabilidad extracontractual derivado del error judicial se presenta en la consideración jurídica llevada a cabo en la providencia sometida a estudio y se caracteriza por; 1) **Hacer uso de un fundamento normativo inapropiado al caso concreto**, 2) Llevar a cabo una interpretación errónea frente a un texto normativo, 3) **No aplicar la disposición normativa que en derecho corresponda**, 4) **Desconocer un precedente judicial de carácter vinculante (sentencias de unificación de lo contencioso administrativo)** 5) Desconocer principios constitucionales de aplicación directa y obligatoria, entre otros, eventos descritos que no constituyen una relación taxativa de posibles de errores judiciales, en el entendido de que este tipo de error se reduce a una contrariedad al ordenamiento jurídico[20], los cuales deben ser debidamente acreditado por la parte que se considera afectada.

---

[19] Ver fls. 401 a 422 del Cdno préstamo, concordante a lo obrante fls. 100 a 127.
[20] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 26 de febrero de 2015. C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. Radicación No. 05001-23-31-

-. Aunado cuando se estudie la eventualidad de la responsabilidad extracontractual, es relevante destacar que el juez en sede del estudio del presunto daño causado por la providencia judicial, debe apreciar no solo su contenido en sí, sino que además debe hacer un análisis integral de todos los actos procesales, demanda, contestación, pruebas, etc, **pues sólo de esta manera es dable deducir la inconformidad de la providencia con el deber ser definido por el ordenamiento jurídico, en su aspecto sustancial y procedimental**, además el error jurisprudencial[21] no supone la prueba de elementos que cualifiquen la conducta personal del agente estatal, como tampoco calificativos absolutos de inexcusable, garrafal, evidente o injustificado, ya que ni el artículo 90 constitucional ni las normas legales lo cualifican de esa manera.

-. Conforme a lo anterior y en virtud a que la parte demandante, se limitó a indicar que la responsabilidad **se deriva de cotejar los fallos judiciales con los diferentes referentes jurisprudenciales que señaló no solo en el introductorio sino en el escrito de alegaciones en razón al desconocimiento de los precedentes jurisprudenciales por la inhibición en relación con los oficios de comunicación**, este Juzgado para poder determinar si se encuentra estructurado el elemento esencial del juicio de responsabilidad esto es el **DAÑO correspondiente con el medio de control invocado**, analizara el debate jurídico conforme a lo pretendido, las consideraciones efectuadas por las instancias correspondientes dentro del radicado 150002331000-200201500, mediante el cual la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA actuó a través de apoderado, con el fin de obtener la nulidad del Decreto 1844 de 2001 por violación de la Constitución y la Ley, al haber sido expedido sin observar los requisitos y condiciones establecidas en la Ley 443 de 1998, en la Ley 617 de 2000 y sus decretos reglamentarios, incurriendo en una manifiesta desviación de poder, al suprimir de la planta de personal todos los cargos o empleados, entre otros aspectos.

-. Así las cosas, en primera medida para este Juzgado, está claramente acreditado que en los términos de las citas jurisprudenciales reciente desarrolladas en el acápite de la autonomía del operador judicial el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de descongestión, fundó su decisión con **las pautas generales que el Órgano Vértice de la Jurisdicción para el momento de la ocurrencia de los hechos**

[21] Sección Tercera. Subseccion C. Sentencia del seis de marzo de 2013. C.P. Jaime Santofimio Gamboa. Radicación No. 73001-23-31-000-2000-00639-01

reclamados en vía de nulidad por la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA y de la presentación de la demanda estaban vigentes.

-. De igual manera, de lo obrante en el cuaderno de préstamo debidamente incorporado como material probatorio y de los apartes referenciados en precedencia **está demostrado que la decisión tanto de primera como de segunda instancia expusieron** las razones por las cuales adoptada unas pautas jurisprudenciales que en su momento **no contemplaban que el oficio de comunicación fuese objeto de control judicial**, de hecho llama la atención del Despacho que la misma jurisprudencia referida por el actor es la misma en la cual se fundamentó la Sala para emitir el fallo de segunda instancia por ello no puede hablarse de desconocimiento de un precedente jurisprudencial, además no existe mérito para encontrar que los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucionales para que el operador jurídico se hubiese apartado o tomado una decisión diferente a la del interesado encuentra configuración del elemento esencial del juicio de responsabilidad.

-. A su turno y concordante **con la documental arrimada**, el marco constitucional y legal y los criterios jurisprudenciales, se destaca que la causa de nulidad y restablecimiento del derecho producto de un proceso de restructuración en virtud del Decreto 1844 de 2001, **cuenta con unas aristas relevantes** por ello no se puede pregonar que se haya desconocido los precedentes cuando tal y como fue explicado líneas atrás el principio de igualdad **pues tal condición no implica necesariamente que dos casos similares sean fallados en el mismo sentido.**

-. Es así y específicamente para los procesos de restructuración que sufrió el Departamento de Boyacá, las mismas se cobijaron por potestades constitucionales, de las cuales se destaca que el numeral 7° del artículo 305 de la Constitución Política, con relación a las atribuciones del Gobernador, dispone: *"Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. (...)"* y el numeral 8° prevé: *"Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas"* y en el numeral 15 *"Las demás que señale la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas."*

-. Así mismo, el numeral 7° del artículo 300 de la Carta Política, con relación a las Asambleas Departamentales dispuso que les corresponde por Ordenanzas: *"Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta"* y en el numeral 9°, manda: *"Autorizar al gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales."*

-. Conforme a lo anterior, **el Decreto 1844 de 2001, podía ser emitido atendiendo la facultad constitucional por el representante del ente departamental, en virtud de las reglas de procedimiento frente al retiro de Servidores Públicos inscritos en Carrera Administrativa**, por lo que las respectivas modificaciones de las Plantas de Personal deberán realizarse dentro de criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general[22], observándose, en todo caso, las reglas de procedimiento, situación que fue ampliamente analizada por los instancias correspondientes destacando algunos apartes de sus consideraciones, por ello no encuentra este Juzgado argumento para derivar algún elemento de responsabilidad de la demandada derivada del error judicial.

-. Pues de esta manera los despachos judiciales analizaron y llegaron a la conclusión que comparte este Juzgado relacionado con que la administración **contaba con la facultad y la obligación de adecuar su funcionamiento y estructura en aras de garantizar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a su cargo**. Por ello, la Constitución y la ley le han dotado de herramientas concediendo una serie de competencias encaminadas a crear, fusionar y suprimir los empleos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o la situación fiscal así lo ameriten.

---

[22] **Consejo de Estado, Sentencia de 18 de marzo de 2010, Exp. No. 05001-23-31-000-2002-01936-02(0163-08), C.P. Dra. BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ**

-.Así tambien lo contempló la **Ley 433 de 1998**[23], mediante la cual se dispuso en sus artículos 39[24] y 41 la manera como se produciría la reforma de las plantas de personal, al respecto:

> *"(...)*
> ***Artículo 41. Reforma de plantas de personal.*** *Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y* ***basarse en estudios técnicos que así lo demuestren****, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública,* ***firmas especializadas en la materia****, o profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*
> *(...)*

La anterior ley fue reglamentada por el Decreto No. 1572 de 1998[25], en el cual se dispuso entre otros aspectos lo siguiente:

> *"(...)*
> ***Artículo 148****.- Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren.*
> ***Artículo 149****.- Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de*

---

[23] Derogada, salvo los artículos 24, 58, 81 y 82, por el artículo 58 de la Ley 909 de 2004, publicada en el Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004, "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

[24] **Artículo 39: Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo.** Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. Para la incorporación de que trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas: *(...)*

[25] Modificado por el Decreto No. 2504 de 1998.

modernización de la administración, cuando las conclusiones del ***estudio técnico*** *de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:*
(...)"

Sobre el particular, puntualizó la jurisprudencial del Consejo de Estado[26]:

"(...)
Ahora bien en cuanto a la necesidad de supresión de cargos en orden a ***reducir los gastos de funcionamiento en virtud de la Ley 617 de 2000, se tiene como fundamento válido para la reestructuración administrativa, tan es así, que de conformidad con el numeral 9° del artículo 149 del Decreto 1572 de 1998 la racionalización del gasto es una de las razones que puede llevar a la administración a modificar su estructura, no obstante, esta situación no releva a la entidad del cumplimiento de las demás exigencias legales, en este caso, las consagradas en el artículo 154 del mismo Decreto 1572,*** *en cuanto a los aspectos que se deben atender en la elaboración de los estudios técnicos. (...) (Negrilla y Subrayado fuera del texto)*

A su vez, recalco el máximo Tribunal[27]:

"(...)
Tratándose de supresión de empleos de carrera administrativa*, las referidas disposiciones legales consagran, como exigencia previa y para ese particular proceso,* ***la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma a las plantas de personal****. Se trata entonces de una formalidad, como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura una expedición irregular. (Subrayas de la Corporación) (...)"*

---

[26] Ídem- pie de página 11
[27] Cfr. Consejo de Estado, Sentencia de 10 de febrero de 2011, Exp. No. 05001-23-31-000-2002-02280-02(1246-10), C.P. Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN.

-. Así las cosas de acuerdo al marco Constitucional, legal y jurisprudencial para el *sub lite*, **tal como fue considerado tanto en la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Tunja, como por el Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Descongestión, calendadas del** *30/03/2012 y del 13/11/2013* respectivamente, es claro que quien podía determinar la estructura de la administración, era la Asamblea Departamental, quien tiene la facultad legal y constitucional para **autorizar al Gobernador para que ejerza pro tempore funciones específicas como la de determinar la estructura de la Administración** Departamental, es decir, que la autorización otorgada al Gobernador de Boyacá por la Asamblea Departamental a través de las Ordenanzas 018 de 2 de agosto y 0039 y **el Decreto 1844 de diciembre de 2001, no es contraria a los preceptos Constitucionales señalados y en consecuencia no se encuentra en relación en este ítem que las decisiones judiciales estuviesen incurso en error judicial,** máxime si advertimos que las decisiones judiciales de las que se pretende la responsabilidad del Estado, estudiaron de manera clara y concreta la primera pretensión del introductorio visto a folio 12 del Cdn de préstamo, no encontrándose en consecuencia ningún error.

-. Ahora bien, en la demanda del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, se formuló el cargo de la desviación de poder[28], sobre dicha causal este **Juzgado dirá** que tal como fue analizado en las providencias judiciales, la misma solo surge cuando la autoridad pública ejerce las atribuciones de las cuales está revestida, no para obtener el fin que la ley persigue, sino para otro distinto, por ello se destaca que frente a la prueba de esta causal de anulación, la jurisprudencia ha indicado que se debe llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio u aquellos establecidos en la ley, y que se usó con fines distintos a los previstos legalmente[29]:

> *"(...) La Sala desestimará el cargo de desviación de poder fundado en la existencia de motivos políticos como causantes del retiro de la demandante porque el sustento probatorio es insuficiente. Una situación de tal naturaleza reclama ser ilustrada en forma prolija con las*

[28] Ver folios 29 y s.s de la demanda obrante en el cuaderno de préstamo
[29] CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 18 de Agosto de 2005. Consejero Ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE. Radicación No. 70001-23-31-000-1999-01376-01 (2096-04). Actor: MARIANA DE JESUS MORENO DIAZ.

circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar al retiro de que se trate.

No basta la afirmación contenida en un testimonio acerca de que una razón como la señalada dio lugar a la desvinculación que pretende cuestionarse. Demostrar los factores ilícitos que dieron lugar a un retiro del servicio en desarrollo de facultades discrecionales, demanda una actividad probatoria del impugnante orientada a demostrar, especialmente a través del indicio, los aspectos subjetivos inválidos que obraron en la producción del acto administrativo ilegal. La ausencia de tal actividad probatoria da lugar, como ocurre en el presente caso, a que se desestime el cargo planteado (...)".

-. Así que para el caso en concreto del proceso adelantado con el radicado 150002331000-200201500, la referida causal de anulación de los actos administrativos respecto al tema de restructuración y supresión de cargos, el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo se ha permitido manifestar que *"...la* ***supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa****, que encuentra justificación en que el interés particular del funcionario está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio..."*[30]*. (Negrilla y Subrayado fuera del texto)*

-. De conformidad con lo expuesto, resulta claro que no existió falsa motivación, tampoco desviación de poder ni desmejoramiento del servicio en los términos señalados por el apoderado de la parte demandante, pues no se probó ni se encontró soporte en el cuaderno de préstamo contentivo del radicado **150002331000-200201500**, que en efecto no se haya realizado un estudio técnico acorde con las disposiciones legales, que el cargo fuera proveído con una persona no idónea para ocupar el mismo, es decir, de menores calidades en comparación con la demandante, así como tampoco, que hubiese habido una desmejora en la calidad y prestación del servicio, así las cosas No puede este medio

[30] CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Exp. 05249-01 (1928-05). C.P. Alberto Arango Mantilla.

de control entrar a un debate probatorio que fue cerrado y donde la parte demandante en desarrollo de la acción de restablecimiento no probo su dicho.

-. Ahora bien, teniendo en cuenta lo demostrado y del estudio minucioso del expediente allegado en calidad de préstamo, las decisiones judiciales emitidas por el homólogo y por el superior jerárquico, no encuentra acreditado para este Despacho configuración de error judicial que estructure el elemento esencial para declarar procedente la responsabilidad de la demandada esto es el daño, pues tal y como extraído algunos de los apartes, las decisiones judiciales resolvieron el respectivo problema jurídico planteado de conformidad con los cargos expuestos en la demanda, **con una justificación coherente, razonable y jurídicamente atendible, aspecto que no permite determinar ninguna violación por no aplicación de los precedentes jurisprudenciales**.

-.No obstante y en razón a que el **componente central de este medio de control** es que las decisiones judiciales de primera y segunda instancia incurrieron en **error judicial por la inhibición en relación** con los oficios fechados del 27/12/2001, 31/12/2001 y 28/02/2012, al haberlos considerado como un mero acto de información o de trámite, desconocieron de manera flagrante los precedentes jurisprudenciales tanto verticales como horizontales, por lo tanto el Despacho señalara que para poder establecer si efectivamente el Oficio de 27 de diciembre de 2001, el Oficio No. D.T.H 724 del 31 de diciembre de 2001 y el Oficio de fecha 28 de febrero de 2002, corresponden verdaderamente a actos administrativos contentivos de la voluntad de la administración, es necesario precisar cuándo nos hallamos en presencia de un acto administrativo, **conforme a la normatividad y criterios jurisprudenciales vigentes al momento de la radicación de la demanda de nulidad esto es en el año 2002.**

-. Precisado cual era el marco legal vigente al momento de incoar la acción resarcitoria, el artículo 49 del Decreto 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) preveía en su momento que: *"**No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución, excepto en los casos previstos en norma expresa.**"*

-. A su turno, la Corte Constitucional en sentencia C-339 de 1° de agosto de 1996, M.P. Dr. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, declaró la exequibilidad del artículo 49 del C.C.A., con la siguiente fundamentación:

"(...) De esta manera, la vía gubernativa en el sistema colombiano opera, salvo los casos previstos en norma expresa, ***sólo contra los actos administrativos creadores de situaciones individuales o concretas, siempre a instancias de las personas afectadas con las mismas y con miras a lograr una nueva decisión de la administración que los aclare, modifique o revoque;*** *la nueva decisión que se produce en su respuesta se integra en esta concepción a la primera decisión recurrida, para formar así una unidad que, como tal, podrá considerarse para efectos del control judicial contencioso administrativo. (...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En similar sentido, el Consejo de Estado[31], ya había precisado:

"(...) Es ***sabido, al lado de los actos administrativos que resuelven determinado asunto o actuación de esa índole (administrativo) conocidos como actos definitivos, existen los que sirven de medio para que los anteriores se pronuncien llamados actos de trámite,*** *pero, en ocasiones los últimos deciden, de manera directa o indirecta el fondo de los asuntos o actuaciones, asumiendo el carácter de definitiva.*
(...)"

-. De allí que las consideraciones contenidas en las decisiones judiciales de las que se pregona un error judicial, en relación especifica con la supresión de cargos originada en el Decreto No. 1844 de 2001, también fueron analizadas previamente a la emisión de alguna de las sentencias enjuiciadas por el **máximo Tribunal de cierre determinó inicialmente frente al Oficio del 27 de diciembre de 2001, que el mismo no se constituía como un acto demandable en el trámite del proceso de reestructuración**:[32]

"El presente asunto se contrae a establecer la legalidad del Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001 expedido por el Gobernador de Boyacá en cuanto suprimió el cargo de ***Auxiliar Administrativo 550-24 y del Oficio sin número de 27 de diciembre de 2001***

[31] CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 27 de octubre de 1972, Anales del Consejo de Estado TLXXXIII, Nos. 435- 436 pág. 429 de 1972.
[32] Consejo de Estado. Sentencia del 21 de octubre de 2009. C. P. Alfonso Vargas Rincón. Referencia 15001233100020020132601. No. Interno: 2336-08. Actor: Ana Isabel Montoya Pacheco. Autoridades Departamentales

por el cual el Director de Talento Humano del departamento le informó a la señora Ana Isabel Montoya Pacheco su retiro por supresión del cargo.

(...)

Sobre el particular se observa que mediante el Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001 el Gobernador del Departamento de Boyacá en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 7° del artículo 305 de la Constitución Política, suprimió entre otros, 114 cargos de Auxiliar Administrativo código 550 grado 24 y en su artículo 2° creó 46 empleos con igual denominación en la planta global y uno en la denominada "planta transitoria" (art. 4).

Mediante Oficio de 27 de diciembre de 2001 el Director de Talento Humano de la entidad le comunicó a la actora su retiro por supresión del cargo en virtud del Decreto 1844 de 2001 y le manifestó las opciones de incorporación o indemnización.

(...)

De acuerdo con lo anterior ***el Oficio demandando no fue el que determinó el retiro*** *de la señora Montoya Pacheco del servicio, pues las incorporaciones adelantadas en los 46 cargos que subsistieron en la planta global, fueron anteriores a la comunicación de retiro..."* ***(Negrilla y subrayado fuera del texto original).***

-. En consecuencia, **al cotejar lo probado con lo anteriormente citado frente al *subexamine*,** se advierte que para obtener la declaratoria de responsabilidad y el resarcimiento de perjuicios en los que el apoderado de la Señora DORIS GLORIA MARTINEZ VACA, sustenta la vulneración del debido proceso por parte del juzgado, y en especial del Tribunal representados por la demandada por desconocer el precedente fijado por el Consejo de Estado en la Sentencia de cuatro (4) de noviembre de dos mil diez (2010), de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila y de la Corte Constitucional dispuesto en la T-446 de 2013, por no haber efectuado un estudio frente a los oficios de comunicación de supresión del cargo expedido por una entidad pública que adelantó un proceso de reestructuración, al ser considerados en dichas decisiones demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por tratarse de un acto de carácter particular y concreto, motivo por el cual, no era viable la declaratoria de inhibición respecto de

dicho oficio, este Despacho no encontró acreditado **ningún elemento que estructure la responsabilidad extracontractual** que persigue el demandante y específicamente no advierte cual fue el daño alegado.

-. Pues las decisiones de primera y segunda instancia respectivamente, no se encuentran incurso en configuración del presunto error judicial que alega la parte demandante, pues las providencias cuestionadas especialmente la de segunda instancia, resolvieron los ítems propuestos por los otrora demandante, dando aplicación e interpretación debida ateniendo la normatividad que correspondía al **caso en ese momento**, además, la línea de decisión propuesta en la sentencia acusada fue sostenida y confirmada en relación al fondo por el Superior Funcional, bajo los parámetros jurisprudenciales del órgano de cierre determinados para el momento temporo espacial, por ello las decisiones jurisprudenciales que invoca el demandante actualmente como desconocimiento de los precedentes no pueden ser atendidas, pues tal como fue indicado en el acápite tercero de las consideraciones, un operador judicial cuenta con la autonomía de acoger los criterios jurisprudenciales siempre que sean debidamente justificados y tal como se destacó en el momento de emisión de las decisiones no existía una línea jurisprudencial pacífica y uniforme, ni se había emitido jurisprudencia de unificación que aclarara cuales actos administrativos proferidos en relación con el proceso de restructuración eran plausibles de control judiciales y cuales se entendían mero de trámite.

-. Es decir, no estamos en presencia **de ningún daño antijurídico probado que amerite una declaratoria de responsabilidad**, ni el resarcimiento a través de perjuicios, pues tal como fue expuestos en las consideraciones de la sentencias judiciales de primera y segunda instancias, los respectivos operadores judiciales unipersonales y colegiados emitieron una decisión **conforme al precedente judicial vigente referenciado en las consideraciones de las sentencias** para el momento de emisión de las citadas decisiones y por el contrario no se apartaron del acatamiento jurisprudenciales, sobre casos similares acogemos el criterio adoptado por el superior[33].

---

33 Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Decisión N° 06 – Magistrada Ponente: Dra Ana Yazmín Torres Torres, del **12 de febrero de 2016, dentro del radicado 150013333005201300097-01**, siendo demandante: José Guillermo Roa Sarmiento y Marco Emilio Faustino Díaz y demandado: La Nación- Rama Judicial- Consejo Superior de Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

-. De otra parte, **no desconoce este Despacho que actualmente existe una línea jurisprudencial**[34] **más clara en relación** con los oficios de comunicación objeto de los pronunciamientos de primera y segunda instancia, como actos administrativos sujetos de control judicial y **sobre los casos excepcionales en que las decisiones puedan contener consideraciones de inhibiciones**, aspectos que pudieron haber cambiado luego de proferida las providencias, constituyéndose en un posible cambio de postura por el mismo Tribunal o por el órgano de cierre, **situación que no implica per se la configuración del error judicial**, pues se recuerda al demandante que estamos en presencia de un medio de control de naturaleza declarativa de responsabilidad extracontractual, conforme a lo cual no se puede determinar cómo daño que sobre un mismo punto de hecho, pueden darse varias interpretaciones o soluciones de derecho, todas jurídicamente admisibles en tanto jurídicamente justificadas, **por lo que el error viene a tener lugar cuando la decisión carezca de una justificación coherente**, razonable, jurídicamente atendible que la provea de aceptabilidad, circunstancias que no se presentaron en el asunto objeto de estudio.

-. Para soportar lo dicho y relacionado con la naturaleza de la reparación directa, la doctrina nacional, ha indicado que tanto el **daño alegado como detrimento invocado deben ser acreditados**, porque no siempre una posible falla en la prestación del servicio de administración de justicia genera un daño antijurídico sujeto a resarcimiento, sino porque, aun cuando no es un elemento suficiente para construir la imputabilidad que se pretende, es a partir del mismo que el análisis de la falla alegada por quien demanda y la relación de causalidad cobran importancia, porque "*si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil*"[35].

-. De igual manera en el marco de la norma procesal general específicamente el contenido del artículo 167 del CGP, concordante con el artículo 211 del CPACA y

---

[34] La Corte Constitucional en recientes pronunciamientos realizo un estudio acerca de la Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la misma Corporación con respecto a la posibilidad de demandar oficios de comunicación como actos administrativos de desvinculación en procesos de reestructuración de entidades públicas. **Sentencia T-153 de abril 14 de 2015, M.P: Mauricio González Cuervo.** Dicha postura, fue reafirmada por la Corte Constitucional en un nuevo pronunciamiento (Sentencia T – 464 de 24 de julio de 2015, M.P: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB), indicando que en efecto le asiste al Juez el deber de pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados contra el acto de comunicación de la supresión del cargo.

[35] HENAO, Juan Carlos: "El daño. análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés", Universidad Externado de Colombia, 2007, pág. 36.

del auto de unificación emitido por el Consejo de Estado fechado del 6 de agosto de 2014[36], se aprecia como la carga probatoria para determinar los elementos de responsabilidad, daño antijurídico e imputación causal y jurídica con independencia del régimen de responsabilidad bien sea objetivo o subjetivo se ha tratado tradicionalmente por la regla de *actor incumbit probatio, reus excipiendo fit actor*[37], ello no ha implicado mayores cuestionamientos o problemas de interpretación.

-. En igual sentido la doctrina[38] **recientemente efectuó** un pronunciamiento sobre el recorrido jurisprudencial en materia de la carga probatoria de la falla del servicio para luego abordar los aspectos centrales de la carga de la prueba y su carga dinámica, del cual se destaca:

> ***"El asunto toma importancia no solo por todo lo que ha discernido la jurisprudencia al respecto, sino por el artículo 167 del CGP, que definió el criterio principal de que el actor le incumbe probar los supuestos de hecho de las normas que pretende se apliquen en su favor****, (...)" (Negrilla y Subrayado fuera del texto).*

-. Por consiguiente, la parte que alega el perjuicio, está obligado a soportar algunas cargas derivadas de las actuaciones judiciales, y en la medida en que estas sean irresistibles es procedente su indemnización, situación que no se predica en el presente caso y en consecuencia no existe producción de un daño antijurídico porque las actuaciones se emitieron conforme a derecho, aunado y teniendo en cuenta que no existe daño antijurídico en el presente caso, el Despacho no realizara análisis en relación a la acción imputada a la persona o entidad convocada a responder; ni la relación de causalidad soporte del reconocimiento de perjuicios, toda vez que **no existe el pilar para estructurar un juicio de responsabilidad.**

-. Concordante con lo anterior, el defecto en la providencia debe ser de tal magnitud que cause de manera directa una lesión patrimonial o extra- patrimonial

---

[36] Consejo de estado – auto de unificación dentro del expediente 50408.
[37] Al demandante le corresponde la prueba de los hechos que alega; al demandado, de las excepciones que presenta
[38] *La responsabilidad extracontractual del Estado- XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo- Universidad Externado de Colombia – Editores Juan Carlos Henao y Andrés Fernando Ospina Garzón – **septiembre de 2015- parte I** B. "la carga de probar la falla del servicio en la responsabilidad Estatal".*

que la víctima no se encuentre en el deber jurídico de soportar, exigiendo en consecuencia un actuar diligente del interesado para demostrar su dicho.

De las excepciones formuladas por la parte demanda

Advierte el Despacho que la demandada, propone las excepciones denominadas ***"falta de causa para demandar- culpa exclusiva de la víctima e innominada"*** **(fl. 179)**, arguyendo que los criterios jurisprudenciales precisan los requisitos para la declaratoria de responsabilidad consistentes en un daño antijurídico, la imputabilidad al agente y el nexo causal.

Sobre las excepciones enunciadas, advierte el Despacho que la entidad demandada a través de su apoderado **no desarrollo tal concepto,** pues de manera muy resumida indicó consideraciones de defensa, por lo tanto se encuentra que lo planteado no se constituye siquiera en excepciones de fondo en cuanto no suponen un previo derecho que le pueda asistir al actor, **pues los argumentos en que se sustenta se entienden como alegaciones de la defensa más no medios exceptivos, que fueron ampliamente analizados en el caso en concreto**.

Sobre el particular, la doctrina también ha indicado que la excepción tiene por objeto mejorar el procedimiento para que aquel se adelante sobre bases que aseguren la ausencia de causales de nulidad, por ello la mencionada excepción busca que el demandado, desde un primer momento manifieste las reservas que pueda tener respecto a la validez de la actuación, sin embargo la excepción debe reunir las características propias.

Características, señaladas por la jurisprudencia del órgano de cierre, a través del auto del 12 de marzo de 2014, con ponencia del Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren del cual se destaca:

> *"...Resulta propicio precisar aquí la diferencia que existe entre las dos clases de excepciones que pueden formularse en ejercicio del derecho de defensa, las previas, y* ***las de mérito****, siendo aquellas, también denominadas dilatorias o de forma, las que buscan atacar el ejercicio de la* ***acción,*** *por presentarse alguna inconsistencia en la manera*

como fue presentada la demanda, vale decir, por alguna deficiencia externa; ***y estas, llamadas también de fondo o perentorias, destinadas a atacar el derecho sustancial reclamado por el accionante.***

(...) ***por su parte, la finalidad de las excepciones de fondo, es controvertir la existencia misma y alcance del derecho reclamado por el demandante, por lo que tienen la virtud de enervar las pretensiones y provocar que el fallo correspondiente se constituya en cosa juzgada, dando término de manera definitiva al debate planteado.***

Pues bien, teniendo como premisa tales definiciones, debe el juez, (...) determina con total claridad si las excepciones planteadas o las que eventualmente puedan declararse de manera oficiosa, se encaminan a atacar la forma de la demanda o el fondo del asunto, a fin de pronunciarse sobre cada una de ellas en la correspondiente etapa procesal, que para el caso que nos ocupa, las previas lo serán en la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA ***y las de mérito en la de juzgamiento consagrada por el artículo 182 ibídem.***" *(Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Conforme a lo anterior, para el Despacho las excepciones de mérito formuladas por la demandada, no tienen la vocación de prosperidad en virtud a que no reúnen las características y se entienden como argumentos de defensa, que fueron analizadas en las consideraciones realizadas en precedencia donde se abordó todos los planteamientos.

CONCLUSIÓN

Para concluir y en consecuencia resolver el problema jurídico planteado atendiendo el marco normativo, criterios jurisprudenciales y material probatorio, se advierte que la decisión de primera instancia, negó la totalidad de las pretensiones formuladas por el demandante y en ningún aparte resolutivo expuso argumentos de inhibición, caso contrario la decisión de segunda instancia modificó tal aspecto en el sentido excluir del estudio jurídico los oficios de comunicación, conforme a lo cual para este Despacho la posición asumida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, en la sentencia impugnada,

correspondió a la que se encontraba vigente en ese momento y que como se dijo, fue respaldada por la jurisprudencia del Consejo de Estado en casos similares, sin que al presente estudio de responsabilidad extracontractual se hubiese arrimado prueba sobre la existencia del daño alegado por el demandante.

De igual manera se colige, que **no se encontró acreditado** que las decisiones de primera y segunda instancia se hubiesen fundado en un marco normativo inapropiado, ni de un interpretación errónea del texto legal o se hay configurado un desconocimiento de un precedente judicial de carácter vinculante, pues tal como fue expuesto ampliamente las decisiones **acogieron las pautas jurisprudenciales vigentes para la fecha de radicación de la demanda y de la expedición de las decisiones enjuiciadas**, por lo tanto no se encuentra configurado ningún elemento que pueda encuadrar el posible error judicial.

COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

Por último, como en el presente caso se niega totalmente las pretensiones de la demanda, el despacho, atendiendo a lo establecido en el artículo 365 del C.G.P. aplicable por remisión expresa dispuesta en el artículo 188 del C.P.A.C.A., condenará en costas a la parte demandante, cuya liquidación deberá elaborarse por Secretaría, en los términos previstos en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Finalmente, conforme a lo prevé actualmente la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo **PSAA-16- 10554**[39], expedido el 05 de agosto de 2016, se fijará como valor de las agencias en derecho el 4% de las pretensiones.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Tunja, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR no prosperas la excepciones denominada *""falta de causa para demandar- culpa exclusiva de la víctima e innominada"* (fl. 179), por lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

---

[39] "Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho"

SEGUNDO: NIÉGUESE la totalidad de las pretensiones, ateniendo todas las consideraciones en precedencia.

TERCERO: Condénese en costas a la parte demandante de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Liquídense por Secretaría y sígase el trámite que corresponda.

CUARTO: En los términos del acuerdo **PSAA-16- 10554** y para efectos cumplir lo ordenado en el numeral anterior fíjese como agencias en derecho la suma del 4% del valor de la condena.

QUINTO: NOTIFÍQUESE por secretaría del contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo 203 del CPACA, art 291 No 1 y 295 del C.GP .

SEXTO – Ejecutoriada esta providencia **remítase de manera inmediata al juzgado de origen el cuaderno contentivo de toda la actuación de nulidad y restablecimiento radicado: 150002331000-200201500 que fue allegado en calidad de préstamo. Déjense las constancias del caso en el programa de gestión Justicia Siglo XXI y en el expediente.** Cumplido lo anterior archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CLAUDIA LUCIA RINCON ARANGO
Juez