



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

**Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de julio de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)**

**Actor: ELSA LEONOR PARADA RAMÍREZ Y OTRO**

**Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL**

**Referencia: REPARACIÓN DIRECTA**

*Temas: RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - daño causado por la Administración de Justicia / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE UNO DE LOS DEMANDANTES – se configuró / RECURSO DE APELACIÓN – no se satisface la carga argumentativa con la simple reiteración de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, es necesario que se confronte la razón que soporta la decisión que se impugna / ALCANCES Y NATURALEZA DEL TÍTULO DE IMPUTACIÓN - no cualquier diferencia interpretativa conlleva a la existencia de un error judicial.*

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 4 de octubre de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda.

### I. SÍNTESIS DEL CASO

La parte demandante pretende que se declare la responsabilidad de la Rama Judicial porque, en su criterio, las decisiones adoptadas por el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencias de 14 de noviembre de 2007 y 11 de diciembre de 2008, en las que se negaron sus pretensiones en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, incurrieron en error jurisdiccional.

### II. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda

El 25 de enero de 2011<sup>1</sup>, Elsa Leonor Parada Ramírez y José Guillermo Tadeo Roa Sarmiento, por conducto de apoderada judicial, presentaron demanda de reparación

---

<sup>1</sup> Folio 1 del documento denominado “112\_150012331003201100026003EXPEDIENTEDIGI 20230215100325%20(1).pdf”, visible en el índice 173 de Samai, de las actuaciones de primera instancia.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

directa en contra de la Nación – Rama Judicial, José Joaquín Cely Páez<sup>2</sup>, Jorge Eliécer Fandiño Gallo, Clara Elisa Cifuentes Ortiz y Francisco Antonio Iregui<sup>3</sup>, con el fin de que se declare su responsabilidad administrativa y patrimonial como consecuencia de los perjuicios<sup>4</sup> causados con los supuestos errores jurisdiccionales en que habrían incurrido el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, en las sentencias del 14 de noviembre de 2007 y 11 de diciembre de 2008, proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 15001-31-33-010-2002-01860-00.

En síntesis, los **hechos** narrados fueron los siguientes<sup>5</sup>:

Con ocasión de un proceso de reestructuración administrativa en el departamento de Boyacá, Elsa Leonor Parada fue retirada del cargo que desempeñaba, en carrera administrativa, en ese ente territorial, denominado “*auxiliar administrativo código 550 grado 24*”.

Elsa Leonor Parada Ramírez, por intermedio del abogado José Guillermo Tadeo Roa Sarmiento, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, para enjuiciar la legalidad de: **(i)** el Decreto 1844 de 2001, por medio del cual se estableció la planta de personal de la administración departamental y se suprimieron innominadamente algunos cargos y **(ii)** el oficio del 27 de diciembre de 2001, comunicación en la que el director de talento humano de la gobernación de Boyacá le notificó a la señora Parada Ramírez la supresión de su cargo.

La referida demanda, radicada con el número 15001-31-33-010-2002-01860-00, fue decidida en sede de primera instancia por el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja, ente judicial que, el 14 de noviembre de 2007, negó las pretensiones de la demanda, después de considerar que no se desvirtuó la presunción de legalidad del Decreto 1844 de 2001 y que se “*inhibi[biera] ilegal e inconstitucionalmente para fallar*” respecto del oficio del 27 de diciembre de 2001, porque, a su juicio, era un acto de comunicación no enjuiciable. La anterior decisión fue confirmada, el 11 de diciembre de 2008, por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

---

<sup>2</sup> Quien se desempeñaba, para la época de los hechos, como juez décimo administrativo de Tunja.

<sup>3</sup> Quienes se desempeñaban, para la época de los hechos, como magistrados del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>4</sup> En el escrito inicial se solicitó que se condenara a la entidad demandada a pagarles perjuicios materiales, morales y daños causados a bienes constitucionales y convencionales protegidos.

<sup>5</sup> Folio 10 del documento denominado “*4\_540012333000201800227021EXPEDIENTEDIGI 20230124081734\_TCZipDossier133262372780546891*” del expediente digital, que obra en índice 2 de Samai.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

A juicio de la parte actora, las decisiones de primera y segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incurrieron en error jurisdiccional, porque **(i)** denegaron justicia, al inhibirse para estudiar la legalidad del oficio de 27 de diciembre de 2001, pese a que fue el acto administrativo que “*definió la situación particular y concreta*” de Elsa Leonor Parada Ramírez.

A la par, el extremo activo de la *litis* alegó que las providencias cuestionadas desconocieron: **(ii)** que el proceso de reestructuración administrativa y el oficio de 27 de diciembre de 2001 fueron proferidos por funcionarios sin competencia y **(iii)** que, con posterioridad al proceso de reestructuración, permanecieron vigentes aproximadamente 46 cargos idénticos al que ocupaba la señora Parada Ramírez. Dijo, además, **(iv)** que la Rama Judicial valoró “*superficialmente*” el estudio técnico que soportó la reestructuración administrativa y que esta última resultaba innecesaria.

2. El 6 de junio de 2012, el Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la demanda, después de su subsanación, únicamente en contra de la Rama Judicial, en la medida en que “*los funcionarios judiciales que profirieron las sentencias a las cuales se endilga el error judicial, no p[odían] vincularse al presente proceso en calidad de demandados*”<sup>6</sup>.

### 3. Contestación de la demanda

La **Nación – Rama Judicial**<sup>7</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda. Alegó que las conclusiones de las providencias judiciales acusadas de error judicial fueron razonables, además, que encontraron sustento en los medios probatorios allegados al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Resaltó que la existencia de decisiones judiciales adversas a los intereses de los demandantes no configuraba, por sí sola, un daño antijurídico, por cuanto para ello se requería demostrar los errores en que incurrieron los funcionarios judiciales.

En línea con lo anterior, dijo que tampoco podía hablarse de un daño personal y cierto de los demandantes; a lo que agregó que José Guillermo Tadeo Roa Sarmiento actuó como abogado de Elsa Leonor Parada Ramírez en el proceso de

<sup>6</sup> Folios 151, 152, 213 a 217 del archivo “110\_150012331003201100026001EXPEDIENTEDIGI 20230215100324%20(1).pdf”, visible en el índice 173 de Samai, de las actuaciones de primera instancia.

<sup>7</sup> Folios 241 a 247 del archivo “110\_150012331003201100026001EXPEDIENTEDIGI 20230215100324%20(1).pdf”, visible en el índice 173 de Samai, de las actuaciones de primera instancia.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

nulidad y restablecimiento del derecho, en el que tenía meras expectativas frente a las resultas del mismo, y no derechos adquiridos.

Bajo esa óptica, propuso la excepción que denominó “*falta de causa para demandar*”; además, la de culpa exclusiva de la víctima, “*en el evento que se establec[iera] que, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento, el acá accionante, pudiendo hacer uso de mecanismos y recursos que la ley otorga para hacer valer sus derechos, no lo hubiese hecho*”.

#### **4. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 4 de octubre de 2022, negó las súplicas de la demanda<sup>8</sup>, después de concluir que las providencias cuestionadas cimentaron su decisión en argumentos razonables y en el principio de la autonomía judicial *-fundamento que será plasmado, con detalle, en la parte considerativa de la presente providencia-*.

Además de lo anterior, como soporte de su decisión denegatoria, el *a quo* expuso otras conclusiones en el acápite que denominó “*de otros cargos invocados en la demanda*”, que se sintetizan a continuación:

Determinó que le asistía competencia tanto al gobernador de Boyacá para adelantar un proceso de reestructuración administrativa en ese departamento como al director de talento humano de esa gobernación para expedir el oficio del 27 de diciembre de 2001 *-al primero en ejercicio de su función de realizar supresiones de empleos y al segundo en virtud de la función que le fue asignada en el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998-*; de acuerdo con la Constitución Política, la ley y jurisprudencia aplicable a la materia.

En relación con el estudio técnico que soportó la reestructuración administrativa de la planta de personal del departamento de Boyacá, advirtió que sí se ajustó al ordenamiento jurídico. En línea con lo anterior, puso de presente que las entidades debían efectuar reestructuraciones administrativas, porque, en ocasiones, el interés particular debía ceder ante el general, para racionalizar el gasto, garantizar la ejecución de programas, el cumplimiento de la misión institucional o por necesidades mismas del servicio.

Advirtió que Elsa Leonor Parada Ramírez, como empleada de carrera administrativa, después de que fue suprimido su cargo, contó con las prerrogativas

---

<sup>8</sup> Índice 162 de Samai, de las actuaciones de primera instancia.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

propias de los empleados de carrera administrativa, entendido bajo el cual se le garantizó su debido proceso y sus derechos laborales.

Por lo hasta aquí dicho, concluyó que la parte demandante no sufrió un daño antijurídico susceptible de indemnización de perjuicios.

## 5. Recurso de apelación

La parte actora dejó ver su discrepancia con la decisión que negó las pretensiones de la demanda, por error judicial, en la medida en que solicitó que fuera revocada<sup>9</sup>.

Edificó su impugnación sobre la base de que el daño sí le resultaba imputable a la Rama Judicial, porque, a su juicio, la “*inhibición*” del Juzgado Décimo Administrativo de Tunja y del Tribunal Administrativo de Boyacá le denegó el acceso a la Administración de Justicia a la demandante y, además, desconoció el precedente aplicable. Hizo énfasis en que, al escoger de las posibles interpretaciones en la materia la más desfavorable, se vulneró el principio constitucional de favorabilidad laboral y los artículos 2º, 25, 53 y el preámbulo de la Constitución Política.

Los argumentos específicos de la impugnación serán abordados en las consideraciones de esta providencia.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Cuestión previa

La Sala evidencia, de entrada, que uno de los demandantes no cumple con el presupuesto procesal de **legitimación en la causa**<sup>10</sup>. Lo anterior, al margen de que dicho aspecto no fuera objeto del recurso de apelación que aquí se analiza, por ser una figura que debe declararse de oficio, sin que ello implique una vulneración al principio de congruencia de la sentencia<sup>11</sup>.

En efecto, en el presente proceso, además de Elsa Leonor Parada Ramírez<sup>12</sup>, concurrió José Guillermo Tadeo Roa Sarmiento, quien asumió la defensa de la

<sup>9</sup> Índice 166 de Samai, de las actuaciones de primera instancia.

<sup>10</sup> Se advierte que los demás presupuestos procesales (competencia y demanda en tiempo) se encuentran cumplidos. Además, no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación proferida del 9 de febrero de 2012, expediente 21.060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Al respecto puede consultarse igualmente la sentencia del 11 de julio de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, expediente 27.636, C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

<sup>12</sup> Demandante en el proceso en el que se dictaron las providencias que en este litigio se catalogan de erróneas.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

señora Parada Ramírez en el asunto de nulidad y restablecimiento del derecho y adujo que *-también-* resultó afectado con las determinaciones respecto de las que se predica el error judicial, porque no vio remunerada su labor como apoderado, pues pactó honorarios profesionales en la modalidad de *cuota litis*<sup>13</sup>.

En los eventos en los que se solicita la responsabilidad del Estado con fundamento en el título de imputación por error judicial, esta Subsección<sup>14</sup> ha determinado que quienes están legitimados para acudir a reclamar el daño son aquellos que: **(i)** gozan de la calidad de parte en el proceso que dio lugar a la providencia contentiva del supuesto yerro o, **(ii)** frente a quienes la sentencia y sus efectos está llamada a ser exigible, dado que son ellos, como parte de la relación procesal, las personas sobre las que el error judicial se proyecta como una afrenta a sus derechos de acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva *-que son los derechos que cimientan la pretensión indemnizatoria que se persigue a través de este título de imputación de responsabilidad-*.

Sobre la anterior base conceptual, ha de considerarse que José Guillermo Tadeo Roa Sarmiento no cuenta con ningún interés legítimo para demandar en el presente juicio de reparación, en la medida en que no fue parte de la relación jurídico procesal que se definió a través de la sentencia cuestionada, en el proceso de nulidad y restablecimiento seguido bajo la radicación 15001-31-33-010-2002-01860-00. Su intervención en ese asunto se realizó en representación del titular del derecho litigioso, de quien detentaba el derecho de postulación<sup>15</sup>, acto que surgió a partir del poder que le confirió Elsa Leonor Parada Ramírez, para que iniciara y llevara hasta su culminación el referido asunto, como su representante judicial.

De esta manera, su intervención en el proceso primigenio se dio como apoderado de la señora Parada Ramírez, en la gestión profesional que adelantó, por lo que no se le puede equiparar a una intervención como sujeto procesal o con interés sustancial y directo en el proceso, en las pretensiones y/o la sentencia, todo lo que excluye considerarlo como sujeto afectado por el supuesto error judicial alegado.

---

<sup>13</sup> En la demanda, en el acápite denominado “*de la legitimidad para accionar del abogado José Guillermo T. Roa Sarmiento*”, se consignó: “*si los jueces de la ANYRD no hubieran incurrido en tales errores y fallas y hubiesen fallado rectamente, él sin lugar a dudas, habría visto remunerado su trabajo de litigante, anotándose que fueron pactados en la modalidad de cuota litis, esto es, el 50% de las condenas que se obtuvieran, incluido el reintegro*”. Folio 30 del documento denominado “*112\_150012331003201100026003EXPEDIENTEDI 20230215100325%20(1).pdf*”, visible en el índice 173 de Samai, de las actuaciones de primera instancia.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de febrero de 2023, exp. 59.399, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de febrero de 2023, exp. 59.399, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

Así lo determinó la Subsección en un caso similar y reciente, en el que también se declaró la falta de legitimación en la causa por activa de quien actuó como abogado en un proceso primigenio y alegó, en sede de reparación directa, que no vio remunerados sus honorarios profesionales, que pactó en la modalidad de *cuota litis*, por cuenta de unos yerros. En esa oportunidad se dijo lo siguiente<sup>16</sup>:

*[N]o se encuentra acreditado que (...) contaba con un interés legítimo -víctima- para demandar en sede de la presente acción con motivo de la posible afectación que devino de los efectos de la sentencia cuestionada (...). En criterio de la Sala, a efectos de hallarse legitimado para demandar el resarcimiento e indemnización de perjuicios por un error judicial contenido de una providencia proferida dentro de un proceso judicial del cual no hizo parte, el señor (...) estaba llamado a demostrar la relación sustancial cierta con la víctima directa del daño y el hecho dañoso, distinta a la ya referida **-acto de apoderamiento-**, asuntos que están inmersos en la causa petendi de la demanda y sus pretensiones, **sin posibilidad alguna de considerarlos en el marco de una relación profesional externa al proceso, de prestación de servicios para la defensa o gestión judicial**" (se destaca).*

Así las cosas, como el señor Roa Sarmiento no fue parte en el proceso objeto de la *litis*, sino apoderado de la demandante, se concluye que **no cuenta con legitimación material en la causa por activa para demandar en sede de la presente acción por los supuestos perjuicios causados por las sentencias dictadas en tal asunto**, de ahí que se imponga la denegatoria de las pretensiones por él formuladas.

## 2. Objeto y alcance de la segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de la demanda, conclusión cuestionada en sede de apelación bajo los siguientes cargos: **(i)** la “*inhibición*” del Juzgado Décimo Administrativo de Tunja y del Tribunal Administrativo de Boyacá que le denegó el acceso a la Administración de Justicia de los demandantes y desconoció el precedente aplicable a la materia y **(ii)** medió una vulneración del principio constitucional de favorabilidad laboral y de los artículos 2°, 25, 53 y del preámbulo de la Constitución Política. Estos argumentos los resolverá la Sala en el orden mencionado.

Se advierte que la Sala no efectuará pronunciamiento alguno en relación con las conclusiones contenidas en el acápite que el *a quo* denominó “*de otros cargos*”

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de febrero de 2023, exp. 59.399, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

*invocados en la demanda*”, que fueron sintetizados en los antecedentes, por cuanto dichos aspectos no fueron objeto de cuestionamiento en el recurso de apelación que aquí se analiza.

### 3. Análisis del caso concreto

Para iniciar el estudio de este asunto, se debe poner de presente que esta Subsección<sup>17</sup> ha considerado que para romper con la presunción de legalidad y de legitimidad que ampara a las decisiones judiciales resulta necesario que el juez administrativo se cerciore que, de existir un yerro en la decisión que se acusa de incurrir en error judicial, este sea **trascendente**, es decir, que tenga la vocación de modificar el sentido de esta, y **suficiente**, esto es, que destruya todos los fundamentos o la *ratio decidendi* del pronunciamiento, pues, de lo contrario, la providencia se mantendría incólume.

A modo de precisión, en este expediente se acreditó que, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 15001-31-33-010-2002-01860-00, el 14 de noviembre de 2007, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja denegó las súplicas de la demanda interpuesta por Elsa Leonor Parada Ramírez, después de considerar que la supresión del cargo que desempeñaba en la gobernación de Boyacá se produjo con la expedición del Decreto 1844 del 2001; acto que estuvo conforme al ordenamiento jurídico, sin que se lograra desvirtuar su presunción de legalidad. Del oficio del 27 de diciembre de 2001 indicó que se limitó a comunicar a la trabajadora afectada “*la novedad*”, tal como lo ordenaba el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, sin mayor consideración al respecto<sup>18</sup>.

También se probó que el 11 de diciembre de 2009, el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó la anterior decisión, oportunidad en la que precisó que el oficio del

---

<sup>17</sup> Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 12 de diciembre de 2019, expediente 45.602 y del 8 de mayo de 2020, exp. 51.674.

<sup>18</sup> Folios 168 a 187 del archivo “110\_150012331003201100026001EXPEDIENTEDIGI 20230215100324%20(1).pdf”, visible en el índice 173 de Samai, de las actuaciones de primera instancia. A continuación, lo que dijo el Juzgado (de forma literal, incluso con posibles errores):

*Considera el accionante que la supresión de su cargo se produjo en virtud del oficio que le remitió el director de Talento Humano de la Gobernación, quien carecía de competencia para suprimir cargos. De la lectura del Decreto 1844 del 2001, se concluye que los cargos fueron suprimidos por este acto, tal y como se desprende de los artículos primero y segundo, por tanto, suprimido el cargo no es necesario que la entidad dicte otro acto administrativo para dar cumplimiento a la medida. Así, suprimido el cargo, el jefe de personal o a quien corresponda, debe comunicar la novedad al trabajador afectado, como lo ordena el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, lo cual, en este caso ocurrió con el Oficio de fecha 27 de diciembre de 2001. Por lo tanto, no existe vicio alguno en dicha decisión.*

*Así, pues, el análisis realizado conduce a afirmar que las decisiones demandadas se expidieron conforme al ordenamiento jurídico y como el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de la cual están investidos los actos administrativos, se denegarán las pretensiones de la demanda.*



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

27 de diciembre de 2001 era un acto de trámite y que, por ello, “*se inhib[ía] de hacer cualquier pronunciamiento referente al citado acto*”. Agregó que mientras que Elsa Leonor Parada Ramírez pretendió en su demanda la declaratoria de nulidad del Decreto 1844 de 2001, en el recurso de apelación, dijo que este acto administrativo no debía ser tenido en cuenta, porque era de carácter general y abstracto, argumento este último que no analizó so pena de afectar “*el principio de consonancia*”<sup>19</sup>.

En ese escenario, advierte esta Sala que la falta de pronunciamiento frente al oficio del 27 de diciembre de 2001, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 15001-31-33-010-2002-01860-00, no tenía la virtualidad de vulnerar el acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva de la demandante, derechos vinculados con el título de imputación de error judicial. Lo anterior porque las autoridades judiciales competentes analizaron de fondo la legalidad de la supresión del cargo de la señora Parada Ramírez, de cara al Decreto 1844 del 2001, y concluyeron que ese acto estuvo conforme al ordenamiento jurídico, en la medida en que no se logró desvirtuar su presunción de legalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala procede a analizar los dos cargos de la apelación presentados por Elsa Leonor Parada Ramírez.

### **3.1. Primer argumento de la apelación: de la “*inhibición*” que denegó el acceso a la Administración de Justicia y desconoció el precedente aplicable**

**3.1.1.** En el caso concreto, tal como se anticipó, las sentencias acusadas de contener un error jurisdiccional fueron las dictadas por el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sede de primera y segunda instancia, en el proceso con radicado 15001-31-33-010-2002-01860-00, que decidieron la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta

---

<sup>19</sup> Folios 188 a 206 del archivo “110\_150012331003201100026001EXPEDIENTEDIGI20230215100324%20(1).pdf”, visible en el índice 173 de Samai, de las actuaciones de primera instancia. A continuación, lo que mencionó el Tribunal (de forma literal, incluso con posibles errores): *Con respecto al oficio del 27 de diciembre de 2001, es de observar que este simplemente se limita, de una parte, a comunicar el acto que suprimió el cargo a la actora, esto es, el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001 y de otra, a informar de manera general las opciones de incorporación o indemnización que tiene el funcionario de carrera administrativa, entonces, este es un acto de trámite y no constituye acto demandable por cuanto no crea, modifica o extingue la situación jurídica a la actora. Por tal motivo, la sala se inhibirá de hacer cualquier pronunciamiento referente al citado acto. Por último, cabe resaltar que una de las pretensiones incoadas en la demanda es la declaratoria de nulidad del Decreto 1844 de 2001, mientras que en el recurso de alzada la parte actora solicita que este no debe ser tenido en cuenta, toda vez que es un acto de carácter general y abstracto. Lo anterior, lleva a concluir, que el referido cargo indicado en el recurso de apelación no fue planteado ante el juez de primera instancia, por lo tanto, dicho argumento afecta el principio de consonancia.*



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

por Elsa Leonor Parada Ramírez, para enjuiciar los actos administrativos que la retiraron del cargo que desempeñaba en la gobernación de Boyacá.

El *a quo* negó las pretensiones porque **no encontró un error de derecho materializado en esas providencias judiciales**. Para llegar a esa conclusión, advirtió que, para la época en que se proferieron las decisiones aquí cuestionadas, no había una posición uniforme sobre cuáles de los actos proferidos en un proceso de reestructuración administrativa eran susceptibles de control judicial, por lo que las posturas que adoptaron los jueces de la causa resultaron razonables.

En el recurso de apelación, la demandante insistió en que el oficio calendarado el 27 de diciembre de 2001, suscrito por el director de talento humano de la gobernación de Boyacá no fue una simple comunicación, sino un acto administrativo susceptible de control judicial, porque extinguió la relación laboral que, hasta ese momento, tenía Elsa Leonor Parada Ramírez con la gobernación de Boyacá. Aseguró que, bajo ese entendido, los jueces que conocieron el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no solo cambiaron y desconocieron la “*real naturaleza jurídica*” de este oficio, sino que, además, se inhibieron de forma “*expresa*” para conocer del mismo; tesis con la que se denegó el derecho que le asistía a la demandante de acceder a la Administración de Justicia y se estructuró un evidente error judicial.

Para reforzar este primer argumento de la apelación, la recurrente trajo a colación algunas sentencias de la Corte Constitucional<sup>20</sup> y del Consejo de Estado<sup>21</sup>, que establecieron, en supuestos fácticos similares, que frente a varios oficios de misma fecha -*27 de diciembre de 2001*<sup>22</sup>- enviados a otros empleados con ocasión de la misma reestructuración administrativa invocada en el *sub lite*, no operaba la inhibición, en la medida en que no eran actos administrativos de trámite, sino aquellos que extinguieron los derechos particulares de sus destinatarios; además, se sostuvo que el Decreto 1844 de 2001 era un acto “*de carácter general, con efectos erga omnes y no individuales*”. A juicio de la parte actora, esas providencias

<sup>20</sup> Mencionó en su recurso de apelación, las sentencias con radicado número T-446 de 2013, T-146 de 2014, T-153 de 2015, T-464 de 2015, T-228 de 2016, T-580 de 2016 y SU-055 de 2018.

<sup>21</sup> Hizo alusión a dos sentencias de la Sección Segunda de esta Corporación, una del 4 de noviembre de 2010, con radicado 2002-1514-01 y otra del 7 de junio de 2012, con radicado 2002-01595-02.

<sup>22</sup> Se precisa que en la providencias referenciadas de nulidad y restablecimiento del derecho coinciden en señalar que, a través de oficios individuales, todos ellos fechados el 27 de diciembre de 2001 y suscritos por el director de talento humano de la gobernación de Boyacá, se les comunicó a cada uno de los empleados afectados que, por cuenta del Decreto número 1844 del 21 de diciembre de 2001, el cargo que ocupaban hasta ese momento en la gobernación de Boyacá había sido suprimido a partir del 31 de diciembre de 2001.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

constituían precedentes de obligatorio cumplimiento para los jueces que conocieron de la causa primigenia.

**3.1.2.** Esta Subsección, de manera reiterada, ha considerado que el marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la decisión recurrida. Acerca de la carga de sustentación que le corresponde cumplir a la parte recurrente, esta Sala<sup>23</sup> ha dicho que la ley exige que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en el punto que se considere desfavorable a sus intereses, no solo porque la decisión sea contraria a la parte que interpone el recurso, sino porque, en realidad, existen razones o motivos *-y así se indiquen en el respectivo escrito-* que conduzcan a considerar que lo decidido en primera instancia no fue acertado.

De acuerdo con el artículo 212 del Código Contencioso Administrativo, la parte inconforme con la decisión debe interponer y sustentar el recurso ante al *a quo*; a su vez, según el párrafo 1° del artículo 352 del Código de Procedimiento Civil “(...) [p]ara la sustentación del recurso, será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia”. Adicionalmente, el artículo 357 de esa última codificación disponía que “[l]a apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso (...)”.

Bajo esta óptica, resulta claro que en el recurso de apelación deben exponerse los fundamentos de disenso por los cuales no se comparten las consideraciones de la sentencia recurrida, en orden a que el superior jerárquico confronte el sustento de la decisión apelada con los argumentos de inconformidad planteados por la parte recurrente.

**3.1.3. Este argumento -relacionado con que el oficio calendarado el 27 de diciembre de 2001 era acto administrativo susceptible de control judicial, frente al cual no procedía la inhibición de los entes judiciales que conocieron del asunto de nulidad y restablecimiento del derecho- fue planteado desde la demanda y quedó**

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de septiembre de 2020, expediente No. 44.707, M.P. José Roberto Sáchica Méndez. Ver, entre otras, las siguientes providencias proferidas por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación: (i) sentencia del 10 de noviembre de 2017, expediente No. 54.675; (ii) sentencia del 10 de noviembre de 2017, expediente No. 51.212; (iii) auto del 14 de octubre de 2015, expediente No. 48.502, M.P. Hernán Andrade Rincón y (iv) sentencia del 9 de abril de 2014, expediente No. 27.550, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

**descartado en sede de primera instancia**, después de que el *a quo* determinara que las providencias cuestionadas se cimentaron en el principio de autonomía judicial y se ajustaron a las circunstancias que rodearon el caso.

En sede de reparación directa, el *a quo* dejó constancia de que, para la época en que se tramitó el proceso primigenio, existían dos interpretaciones posibles y, mencionó algunas de las providencias judiciales que fueron proferidas, simultáneamente, por el Consejo de Estado, y que sirvieron de respaldo tanto a la tesis que consideraba que el oficio de comunicación de supresión de cargos era enjuiciable como a la que lo definía como un acto de trámite que no era susceptible de control judicial. A pie de página se relacionan esas decisiones judiciales<sup>24</sup>.

Después, el Tribunal Administrativo indicó que, aunque en el año 2010 se profirieron dos decisiones importantes<sup>25</sup> en la materia, para octubre de 2022, fecha en que se profirió la decisión de primera instancia, aún no se habían decantado de manera uniforme las posiciones respecto de los actos administrativos demandables en el marco de un proceso de reforma de una planta de personal de una entidad pública, tanto así que, en auto de 7 de febrero de 2019<sup>26</sup>, la Sección Segunda del Consejo de Estado avocó conocimiento para unificar este asunto, sin que se conociera aún esa providencia.

---

<sup>24</sup> **Sentencias que consideraban que el oficio de comunicación no es demandable:** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (i) sentencia de 25 de enero de 2001, radicado 81001-23-31-000-1999-00195-01 (1265-00); (ii) sentencia de 7 de marzo de 2002, radicado 08001-23-31-000-1993-07456-01 (1915-01); (iii) sentencia de 11 de septiembre de 2003, radicado 214448 08001-23-31-000-1998-1418-01; (iv) sentencia de 22 mayo de 2004, radicado 224272 25000-23-25-000-2000-5093-01; (v) sentencia 22 de septiembre de 2005, radicado 25000-23-25-000-1999-06680-01; (vi) sentencia 23 de marzo de 2006, radicado 25000-23-25-000-2001-07682-01; (vii) sentencia de 21 de junio de 2007, radicado 25000-23-25-000-2001-08983-01; (viii) sentencia de 17 de julio de 2008; radicado 50001-23-31-000-2001-00414-01; (ix) sentencia de 21 de junio de 2009, radicado 05001-23-31-000-2002-1506-01 y (x) sentencia de 2 de diciembre de 2010, radicado 15001-23-31-000-2002-02256-01

**Sentencias que consideraban que el oficio de comunicación sí es demandable:** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda (i) sentencia de 25 de enero de 2001, radicado 25000-23-25-000-1996-02250-01; (ii) sentencia de 7 de marzo de 2002; radicado 76001-23-31-000-2000-02022-01; (iii) sentencia de 20 de marzo de 2003; radicado 2037263 73001-23-31-000-2000-01510-01; (iv) auto de 30 de junio de 2005; radicado 68001-23-15-000-2002-01087-01; (v) sentencia de 2 de febrero de 2006; radicado 88001-23-31-000-2002-00101-01; (vi) sentencia de 25 de octubre de 2007, radicado 66001-23-31-000-2002-00448-01; (vii) sentencia de 23 de octubre de 2008; radicado 17001-23-31-000-2005-00760-01; (viii) sentencia de 3 de septiembre de 2009; radicado 17001-23-31-000-2005-00852-01 y (ix) sentencia de 18 de enero de 2010, radicado 25000-23-25-000-2004-03777-02.

<sup>25</sup> El Tribunal Administrativo dijo que fueron dos las sentencias emblemáticas expedidas en el 2010: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, radicado 250002325000200110589 01 (1712-08) y (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. radicado 25000-23-25-000-2003-01124-02(0476-09).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, radicado 68001233100020010261201 (0014-14).



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

También hizo alusión a catorce sentencias que fueron allegadas al expediente, que se relacionan a pie de página<sup>27</sup>, en las que se accedió a las pretensiones de otras personas que fueron desvinculadas en el mismo proceso de reestructuración, bajo la premisa de que el oficio de comunicación sí era demandable. Sobre este punto, el *a quo* determinó que “*más allá de acreditar la existencia de un error jurisdiccional, solo dem[ostraban] la disparidad de criterios al interior de autoridades judiciales que estudiaron la legalidad de actos administrativos que dispusieron reestructuraciones administrativas y de oficios de comunicación a los afectados*”.

Ese pronunciamiento expreso en el fallo de primera instancia no fue cuestionado con el primero de los cargos de la apelación, si se tiene en cuenta que lo que hizo la recurrente fue **reiterar la hipótesis que planteó como punto de partida en la primera instancia**, sin tener en cuenta que ya había sido objeto de debate, pues fue a partir de esta que el *a quo* elaboró su tesis, según la cual los jueces que conocieron del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que interpuso la ahora demandante terminaron decantándose por una de las posturas existentes en la materia, que tenía fundamento en una “*interpretación razonable*”, entendido bajo el cual no podía hablarse de la configuración de un error judicial.

Entonces, le correspondía a la apelante la formulación de argumentos que atacaran esa tesis y que le permitieran considerar a esta Sala que la misma no era acertada, exigencia que no se cumplió, al menos, con este primer argumento de apelación.

Otro sería el escenario si, por ejemplo, la actora hubiese puesto de presente, en su recurso, que la construcción del asunto que se discutió en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 15001-31-33-010-2002-01860-00 sí fue pacífica al interior de esta Corporación, es decir, que no había, para el momento en que se profirieron las decisiones acusadas, posiciones disímiles en cuanto al control judicial del oficio de comunicación de supresión de cargos.

Pero, por el contrario, se limitó a repetir los argumentos que había consignado en su demanda, reafirmando su inconformidad con una de las líneas jurisprudenciales que existía para la época de los hechos, pese a que la postura que debía asumir, en esta instancia, suponía un nivel superior de abstracción, en el que le ofreciera a la Sala razones por las cuales las conclusiones del juez del *a quo* eran inadmisibles,

---

<sup>27</sup> Sentencias proferidas, algunas por Juzgados Administrativos de Tunja y otras por el Tribunal Administrativo de Boyacá con radicados: (i) 2003-01706-00; (ii) 2003-01679-00; (iii) 2003-01679-01; (iv) 2003-0403-00; (v) 2003-0403-01; (vi) 2003-01682-00; (vii) 2003-01764-00; (viii) 2003-01764-01; (ix) 2002-01305-00; (x) 2002-01305-01; (xi) 2002-01514-00; (xii) 2002-01514-01 y (xiii) 2002-01436-00; (xiv) 2002-0292-00.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

bajo el entendido de que no cualquier diferencia interpretativa conllevaba a la existencia de un error judicial.

**3.1.4.** El mismo razonamiento debe hacerse en relación con las sentencias que mencionó la recurrente y que, a su juicio, constituían precedentes de obligatorio cumplimiento para los jueces que conocieron de la causa. Lo anterior porque lo que puso de presente el Tribunal fue que, para el momento de los hechos, el contexto jurisprudencial no uniforme impedía predicar la existencia de una única decisión correcta en la materia, situación que aún no ha cambiado, tal como pasará a precisar la Sala.

Se destaca que la Corte Constitucional, en sentencia de unificación 055 de 2018, determinó que la posición del Consejo de Estado frente al tema del control judicial de oficios en procesos de supresión de cargos no era unánime. Esa providencia, que agrupó varias acciones de tutela presentadas en contra de la Sección Segunda del Consejo de Estado, del Tribunal Administrativo de Boyacá y/o de varios juzgados de Tunja<sup>28</sup>, puso de presente algunas decisiones en las que esta Corporación llegó a conclusiones diferentes en el estudio de nulidad contra el mismo Decreto 1844 de 2001 y de los distintos oficios librados el 27 de diciembre del mismo año<sup>29</sup>, en relación con otros funcionarios de la gobernación de Boyacá. En algunas, se declaró inhibida en relación con el oficio, por considerar que sólo tenía una categoría informativa; en otras, aceptó el hecho de que se demandara el oficio como acto integrador del Decreto 1844 de 2001, en tanto le daba eficacia y, en unas más recientes, le reconoció independencia al oficio de comunicación como acto particular, concreto y susceptible de control judicial.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se pone de presente un aspecto que mencionó el Tribunal Administrativo en su decisión: que, el 7 de febrero de 2019, la Sección Segunda de esta Corporación avocó conocimiento en un proceso<sup>30</sup>, con fines de unificación para resolver varios problemas jurídicos que se presentaban de forma recurrente en asuntos de supresión de empleos, entre ellos, definir qué actos se debían demandar cuando una persona se considerara lesionada por una decisión de la Administración, para “evitar fallos inhibitorios”.

<sup>28</sup> En concreto, los expedientes T-5.445.666, T-5.448.252, T-5.451.035, T-5.456.222 y T-5.685.087.

<sup>29</sup> Se aclara que fueron oficios individuales, pero de la misma fecha, en los que el director de talento humano de la gobernación de Boyacá le informó a cada uno de los afectados que su cargo había sido suprimido por el Decreto 1844 de 2001, y que dicha decisión producía plenos efectos a partir del 31 de diciembre de 2001.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto del 18 de mayo de 2023, exp. 68001-23-31-000-2001-02612-01.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

Pone de presente esta Sala que la anterior determinación fue dejada sin efectos, el 18 de mayo de 2023, por la Sección mencionada y que uno de los consejeros manifestó su desacuerdo con tal determinación. En su salvamento de voto hizo alusión a que aún resultaba imperioso proferir un fallo de unificación en los casos en que se demandaban los actos expedidos en procesos de supresión de empleos oficiales por la vía del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho, porque aún no se *“ha[bían] establecido directrices claras en torno a cuál e[ra] el acto pasible de control jurisdiccional, los vicios que p[odían] alegarse frente al mismo, la vía procesal correcta para acudir ante el juez de lo contencioso administrativo [y] quiénes p[odían] beneficiarse de la decisión”*.

En definitiva, revisado este primer cargo de apelación, la Sala encuentra que no resulta procedente su estudio de fondo, de cara a que se limita a reproducir los argumentos planteados en la demanda, sin que cuestione **materialmente** las razones que expuso el *a quo* como fundamento de su decisión.

### **3.2. Segundo argumento de la apelación: medió un desconocimiento del principio constitucional de favorabilidad laboral y de los artículos 2°, 25 y 53 de la Constitución Política, así como de su preámbulo**

**3.2.1.** Como segundo argumento de apelación, se afirmó que no era cierto, como lo aseguró el Tribunal Administrativo, que el juez estaba *“en plena libertad de escoger cualquiera de los criterios o interpretaciones existentes”*, porque la Constitución Política le imponía límites, uno de ellos, el principio *pro operario*, consagrado en el artículo 53 Superior, que exige que se opte por la interpretación *“que sea más favorable al trabajador”*. La parte recurrente manifestó que su planteamiento encontraba sustento en la sentencia con radicado 38.517, oportunidad en la que esta Corporación *“declaró la responsabilidad del Estado, por error judicial, bajo el argumento de que los operadores judiciales deben optar por la interpretación que otorgue mayor amparo al trabajador”*.

Con fundamento en lo anterior, el recurrente aseguró que la sentencia apelada desconoció el principio constitucional de favorabilidad laboral y los artículos 2°, 25, 53 y el preámbulo de la Constitución.

**3.2.2.** Para el estudio de este cargo de apelación *-que sí cuestiona materialmente la decisión de primera instancia-* es importante decir que el primer artículo que mencionó la parte actora como vulnerado de la Constitución Política fue el 53, que establece los principios mínimos del derecho al trabajo, dentro de los cuales se



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

garantiza “*la protección de la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho*”. Precisamente, fue en línea con ese artículo que el recurrente hizo alusión al principio de favorabilidad, de conformidad con el cual, en caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador<sup>31</sup>.

Bajo esa óptica, lo que pone de presente la recurrente es que en el proceso con radicado 15001-31-33-010-2002-01860-00, ante dos interpretaciones jurídicas aplicables, el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá debían escoger la más favorable para la aquí demandante *-la que consideraba que el oficio de comunicación de supresión de cargos era enjuiciable-*, pero que, en desatención del principio de favorabilidad, optaron por la más “*desfavorable, desventajosa y restrictiva*” para Elsa Leonor Parada Ramírez.

Para resolver este punto se debe precisar que el interesado en que se declare la responsabilidad del Estado por error jurisdiccional debe circunscribir su actividad discursiva y probatoria a desvirtuar la presunción de legalidad y acierto que cobija a la providencia judicial cuestionada, no de manera inopinada, sino con sujeción a requisitos previamente establecidos, cuya finalidad no es otra que trazar los linderos de la *litis* para efectos de que sea decidida por el juez de lo contencioso administrativo sin entrar a suplantar la esfera de juicio del juez natural de la controversia antecedente.

Teniendo claro lo anterior, esta Corporación ya ha descartado que la responsabilidad de la Rama Judicial pueda verse comprometida, puntualmente, en casos en los que se endilga su responsabilidad extracontractual por el hecho de que, en situaciones litigiosas como la acá debatida, estuvieran involucradas diversas interpretaciones.

La jurisprudencia de la Sección ha señalado que la responsabilidad del Estado por el hecho de los jueces “*debe partir del reconocimiento de los límites del razonamiento jurídico*”<sup>32</sup>, teniendo en cuenta que no frente a todos los problemas jurídicos será posible identificar una única respuesta o solución correcta. Lo anterior porque, ante un mismo caso, es jurídicamente posible la existencia de varias soluciones razonables, en cuanto correctamente justificadas, pero diferentes,

<sup>31</sup> Así lo dispone el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 2 de mayo de 2007, radicación 73001233100019930054002, expediente No. 15576. Reiterada por la Subsección A en sentencia del 13 de mayo de 2015, expediente No: 33911. Véanse también los planteamientos desarrollados por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de 30 de noviembre de 2006, radicación 1100103260002000002001, expediente 18059.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

incluso excluyentes o contradictorias. De manera que, en este tipo de eventos, solamente existirá responsabilidad del Estado cuando las providencias carezcan de una justificación o argumentación coherente, jurídicamente atendible, que las provea de aceptabilidad.

Entonces, como los alcances de la noción de error judicial deben considerar las posibilidades y límites del razonamiento jurídico, ante el problema jurídico que se presentó en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, de cuál era la naturaleza jurídica del oficio de comunicación y si era demandable en el marco de un proceso de reforma de una planta de personal de una entidad pública, que, no podía ser resueltos mediante el sólo recurso de la lógica deductiva, los operadores jurídicos llegaron a soluciones disímiles, pero igualmente plausibles, en tanto que todas ellas estaban debidamente justificadas.

A lo dicho debe agregarse que los fundamentos de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó Elsa Leonor Parada Ramírez, tramitada con el radicado 15001-31-33-010-2002-01860-00, fueron interpretados, valorados y aplicados a la resolución de la controversia por el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, decisiones en las que, insistentemente, se les ha reconocido autonomía e independencia. La argumentación jurídica que emplearon esos entes judiciales fue coherente con muchas otras decisiones que habían definido la materia en igual sentido; además, fue clara, suficiente y razonada.

En el escenario planteado, el hecho de que los jueces de la causa aplicaran una de las interpretaciones posibles no permite configurar la responsabilidad del Estado por error judicial, pues, se reitera, no podía identificarse una única alternativa acertada o jurídicamente admisible, así como tampoco un pronunciamiento de unificación sobre la materia *-como se explicó en precedencia-*.

**3.2.3.** Los demás artículos que mencionó la parte actora como vulnerados de la Constitución Política son aquellos que disponen: **(i)** cuáles son los fines del Estado y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2<sup>33</sup>); **(ii)** el trabajo como un derecho y una obligación social,

---

<sup>33</sup> **Artículo 2o.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

que goza, en todas sus modalidades, de especial protección estatal (artículo 25<sup>34</sup>) y (iii) su preámbulo<sup>35</sup>, que contiene los valores y principios en los que se fundó la Asamblea Nacional Constituyente para la adopción de la Constitución Política de 1991.

En lo relacionado con estos artículos constitucionales, la demandante no presentó con claridad ni precisión las razones por las que consideraba que medió la vulneración antedicha. Esta Sala, por el marco de competencia que le fue fijado, no puede suponer las razones de inconformidad de quien apela, pues si así lo hiciera vulneraría el principio de imparcialidad<sup>36</sup> y el derecho al debido proceso de la contraparte<sup>37</sup>.

En esos términos, es dable concluir, por los alcances de este título de imputación y su naturaleza, que no prospera este cargo de la apelación.

**3.3.** No sobra decir que la recurrente consignó: “*en los anteriores términos sustento la alzada, manifestando que en lo demás me remito a lo indicado a lo largo del proceso, en especial, a la demanda y a los alegatos de instancia*”, afirmación que resulta insuficiente, precisamente porque, con esta frase genérica, no expuso cuáles fueron los yerros o desaciertos en los que incurrió el juez de primera instancia.

El escenario previsto por la Ley 270 de 1996 para cuestionar por error judicial determinadas decisiones judiciales no está diseñado como una instancia procesal adicional para que las partes insistan en su posición general frente a una controversia, mucho menos para que se reafirmen o, simplemente, reiteren los planteamientos que, en momentos determinados de un proceso previo, tuvieron la oportunidad de exponer, aspecto que fue explicado en acápite anterior.

---

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

<sup>34</sup> **Artículo 25.** *El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

<sup>35</sup> *El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia (...).*

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-450 de 2015.

<sup>37</sup> Artículo 29 Constitucional.



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

**3.4.** En el escenario descrito, se impone confirmar la sentencia de primera instancia, que negó, en su totalidad, las pretensiones planteadas en la demanda, pero por las razones aquí expuestas **-(i) por la falta de legitimación en la causa de José Guillermo Tadeo Roa Sarmiento y (ii) después de concluir de que al margen de que ese oficio de comunicación no se analizara en atención a la incertidumbre de su naturaleza jurídica, la conclusión iba a ser la misma: que medió legalidad en la supresión del cargo que Elsa Leonor Parada Ramírez desempeñaba en la gobernación de Boyacá y (iii) de descartar los cargos de la apelación presentados por Elsa Leonor Parada Ramírez-**

#### **4. Costas**

Dado que no se evidencia temeridad ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del CCA, subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 4 de octubre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**



Radicación: 15001-23-31-003-2011-00026-02 (69.548)  
Actor: Elsa Leonor Parada Ramírez y otro  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Referencia: Reparación directa

**Nota:** esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF