



Expediente: 25000-23-36-000-2015-02954-01 (59185)
Demandantes: Luis Yeferson Fonseca Albarracín y otros

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., primero (01) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicado número: 25000-23-36-000-2015-02954-01 (59185).
Demandantes: Luis Yeferson Fonseca Albarracín, Andrés Felipe Fonseca Carrillo y María Ingrid Aurora Albarracín de Fonseca.
Demandada: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social
Referencia: Medio de control de reparación directa.

Tema 1. Responsabilidad del Estado por acto administrativo revocado por la Administración.
Subtema 1.1. Escogencia del medio de control - procedencia excepcional del medio de control de reparación directa contra actos administrativos. **Subtema 1.2.** Revocación directa a solicitud de parte o de oficio. **Subtema 1.3.** Adecuación al medio de control precedente – caducidad del medio de control.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 22 de febrero de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS

Luis Yeferson Fonseca Albarracín ingresó a laborar en la Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá. Con motivo de unas ausencias en su trabajo, la mencionada entidad promovió proceso administrativo en contra del servidor público en mención, que concluyó con una resolución del 9 de julio de 2010, en la que se decretó la vacancia del empleo que estaba desempeñando el señor Fonseca Albarracín, por abandono del cargo. En sede de reposición, esta decisión fue confirmada. Por los anteriores sucesos, la citada Secretaría inició investigación disciplinaria al señor Fonseca Albarracín, que culminó, el 20 de diciembre de 2010, con la imposición de una sanción en su contra. Por solicitud del sancionado, la Procuraduría General de la Nación, el 12 de agosto de 2013, revocó la aludida sanción disciplinaria. La parte actora demanda al Estado, porque considera que las decisiones de la Secretaría le produjeron un daño, consistente en el hecho de que el señor Fonseca Albarracín no pueda sufragar los gastos del tratamiento médico que requiere su hijo, Andrés Felipe Fonseca Carrillo, y de su manutención.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹

Luis Yeferson Fonseca Albarracín, Andrés Felipe Fonseca Carrillo y María Ingrid Aurora Albarracín de Fonseca, el 15 de diciembre de 2015, presentaron

¹ Demanda. Folios 1 a 31, cuaderno 1.



demanda, en ejercicio del **medio de control de reparación directa**, con la pretensión de que esta Jurisdicción declare que **la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social** es administrativamente responsable del daño antijurídico que le fue causado, como consecuencia de estos actos administrativos emitidos por la aludida secretaría: **i)** Resolución número 0834 del 9 de julio de 2010, en la que declaró la vacancia del cargo que venía desempeñando en la entidad el señor Fonseca Albarracín; y **ii)** Fallo proferido el 20 de diciembre de 2010, en el que se impuso una sanción disciplinaria al señor Fonseca Albarracín. Los demandantes también requirieron, como **medida cautelar**, la suspensión de los efectos que provienen de las anteriores decisiones administrativas.

2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

2.2.1. La controversia fue repartida al **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B**, que, el 1° de febrero de 2016², **inadmitió la demanda**, con el objeto de que la parte actora subsanara unas deficiencias del escrito presentado, so pena de rechazo. En concreto, el Tribunal estimó que los demandantes no discriminaron el monto de cada uno de los perjuicios por los cuales deprecaba una indemnización, como tampoco cada rubro que integra la solicitud de perjuicios materiales. También planteó la necesidad de adecuación de las pretensiones de la demanda, al tener en cuenta que ya había operado la caducidad del medio de control de reparación directa, respecto de las súplicas relativas a la decisión administrativa de declarar la vacancia en el cargo que venía desempeñando el señor Fonseca Albarracín. Destacó que las pretensiones “relativas a los perjuicios que se ocasionaron en virtud de lo resuelto en el procedimiento disciplinario tienen aún vigencia”³.

2.2.2. La parte demandante radicó **escrito de subsanación de la demanda** el 15 de febrero de 2016. En aquel documento, modificó solo el acápite de “pretensiones”, en el sentido de precisar que sus súplicas estaban encaminadas a pedir que esta Jurisdicción declarara que el demandado era administrativamente responsable del daño sufrido **únicamente** como consecuencia “de **la imposición de la sanción [impuesta al señor Fonseca Albarracín] consistente en destitución e inhabilidad general por el término de trece (13) años**, como resultado del proceso disciplinario que dicha entidad adelantó en su contra con flagrante violación de los principios de dignidad, seguridad social, debido proceso y de defensa”⁴ (**Negrilla fuera del texto**). Asimismo, que, en consecuencia de lo anterior, se condene al demandado a cancelar: **i)** por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, el monto de \$414.354.362 a favor de Luis Yeferson Albarracín “**correspondientes a los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por el trabajador desde el momento de la separación del cargo hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia que resuelva la presente controversia**”⁵ (**Negrilla fuera del texto**); y **ii)** por concepto “de indemnización por daño inmaterial en la modalidad de alteración grave en las condiciones de existencia”, la suma equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a favor de cada uno de los demandantes⁶.

² Auto inadmisión de la demanda. Folios 35 a 40, cuaderno 1.

³ Ibid. Folio 38, cuaderno 1.

⁴ Pretensiones primera, tercera, quinta y séptima. Escrito de subsanación de la demanda. Folios 43 a 45, cuaderno 1.

⁵ Pretensión segunda. Escrito de subsanación de la demanda. Folio 44, cuaderno 1.

⁶ Pretensiones cuarta, sexta y octava. Escrito de subsanación de la demanda. Folios 44 y 45, cuaderno 1.



2.2.3. **Admitida la demanda**⁷, notificado el auto admisorio y corridos los traslados que ordena la ley⁸, la **demandada** presentó escrito de **contestación a la demanda**⁹, en el que se opuso a las pretensiones de los demandantes y propuso como excepciones: **i)** “Garantía de los fines esenciales del estado y buena fe”, toda vez que había actuado en cumplimiento de los principios constitucionales y en favor de garantizar la óptima prestación del servicio a las localidades del Distrito; **ii)** “Legalidad de las resoluciones 0834 del 9 de julio de 2010 y 1013 del 25 de agosto de 2010”, por cuanto la actuación administrativa se adelantó conforme a los preceptos contenidos en los Decretos 101 de 2004 y 1950 de 1973, y con respeto a los derechos fundamentales; y **iii)** “declaratoria de otras excepciones”, para el evento en que el juez administrativo determinara la configuración de cualquier otra excepción.

2.2.4. El Tribunal, el 7 de junio de 2016¹⁰, **negó la solicitud de medidas cautelares** formulada en la demanda. Luego, celebró **audiencia inicial** el 24 de enero de 2017¹¹, en la que: **i)** declaró saneado el proceso, por no encontrar alguna irregularidad en su trámite; **ii)** no encontró configurada alguna excepción previa; **iii)** agotó el trámite conciliatorio respectivo, que se declaró fallido por falta de ánimo conciliatorio; **iv)** decretó las pruebas allegadas por la parte demandante; y **v)** fijó el **objeto del litigio** así:

“¿Establecer si el señor LUIS YEFERSON FONSECA ALBARRACIN se encontraba en el deber jurídico de soportar la sanción disciplinaria impuesta mediante el fallo No V-30? || Y, en el evento de que se determine que el señor FONSECA ALBARRACÍN no tenía el aludido deber legal de soportar dicha situación, ¿Hay lugar a la reparación de los perjuicios materiales y morales que alega la parte actora haber sufrido en razón de la sanción?”¹².

2.2.5. En el trámite de la audiencia inicial, y con fundamento en los artículos 179 y 181 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal decidió **prescindir de las audiencias de práctica de pruebas**¹³, por no haber solicitud en ese sentido¹⁴; y **de alegatos y juzgamiento**, por su falta de pertinencia. En consecuencia, **corrió traslado**¹⁵ a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo de la controversia, como en efecto así ocurrió¹⁶.

2.3. La sentencia recurrida

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B**, profirió sentencia el 22 de febrero de 2017, en la que **negó las pretensiones de la demanda**¹⁷.

El juez de primera instancia consideró que en este caso **era procedente el medio de control de reparación directa**, comoquiera que los demandantes pretendían que se declarara administrativamente responsable al demandado “por los perjuicios

⁷ Auto admisorio de la demanda. Folios 66 a 70, cuaderno 1.

⁸ Diligencias de notificación. Folios 73 a 79, cuaderno 1.

⁹ Contestación a la demanda. Folios 87 a 91, cuaderno 1.

¹⁰ Auto que resolvió la solicitud de medidas cautelares. Folios 95 a 101, cuaderno 1.

¹¹ Acta de audiencia inicial. Folios 174 a 179, cuaderno 1.

¹² Ibid. Folio 176, cuaderno 1.

¹³ Ibid. Folio 235, cuaderno 1.

¹⁴ Ibid. Folio 178, cuaderno 1.

¹⁵ Ibid. Folios 178 y 179, cuaderno 1.

¹⁶ Alegatos de conclusión de la parte demandante en primera instancia. Folios 180 a 188, cuaderno 1. Alegatos de conclusión de la demandada en primera instancia. Folios 200 a 205, cuaderno 1. Concepto del Ministerio Público en primera instancia. Folios 189 a 199, cuaderno 1.

¹⁷ Sentencia de primera instancia. Folios 207 a 224, cuaderno principal.



ocasionados, supuestamente, al señor Luis Yeferson Fonseca Albarracín y a su familia en razón de fallo en materia disciplinaria dictado frente al primero¹⁸. Luego, estimó la **presentación oportuna de la demanda**, al tener en cuenta que la parte demandante, a partir del momento en que le fue notificada la resolución que decretó la revocación directa del fallo disciplinario proferido en contra del señor Fonseca Albarracín, fue que se percató de la ilegalidad de la medida, y, por ende, conoció el daño antijurídico que tuvo que sufrir.

Por otro lado, tras hacer una distinción entre el procedimiento administrativo y el disciplinario, que se surtieron en contra del señor Fonseca Albarracín, el Tribunal indicó que estos trámites, por su naturaleza y propósito disímil, no pueden concebirse como lo entiende la parte actora, esto es, como una unidad causante de un mismo daño. Precisado lo anterior, sostuvo que **la órbita del daño objeto de estudio debe girar únicamente en torno a la sanción disciplinaria que le fue impuesta al señor Fonseca Albarracín**. Indicó que lo anterior tenía sustento, primero, en el hecho de que así fue que se definió en la audiencia inicial, y, segundo, en que la decisión de declarar la vacancia del cargo que desempeñaba el actor, debió ser controvertida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Luego, encontró el carácter cierto del daño invocado en la demanda, a partir del entendimiento de que la sanción disciplinaria le produjo un menoscabo a la parte demandante, al punto que transgredió sus derechos al debido proceso y a la defensa. Ahora, determinó que la parte actora padeció un daño que estaba en el deber jurídico de soportarlo, es decir, que no era **antijurídico**, por el hecho de que el señor Fonseca Albarracín haya dejado prescribir las oportunidades legales que el ordenamiento jurídico tenía establecidas para controvertir la decisión de carácter disciplinario.

Finalmente, aclaró, en todo caso, que la indemnización de perjuicios deprecada en la demanda no estaba llamada a prosperar, por las siguientes razones: i) la única forma para acceder a la condena por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, como lo pretende la parte actora, era presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto que declaró la vacancia del cargo del señor Fonseca Albarracín, porque es a partir de esa decisión administrativa que los emolumentos, salarios y demás conceptos dejaron de ingresar al patrimonio del demandante; ii) como la parte actora no acreditó una afectación a la integridad psicofísica de cada uno de sus integrantes, no procede el reconocimiento de una indemnización por concepto a “la alteración grave en las condiciones de existencia”; y iii) tampoco es válido reconocer una condena por concepto de perjuicios morales, si no fueron pedidos en la demanda.

2.4. El recurso de apelación

La **parte demandante** expuso los siguientes cargos en contra de la sentencia de primera instancia¹⁹:

2.4.1. No tiene explicación que el juez de primera instancia “declare improcedente una reparación directa respecto del acto administrativo revocado”²⁰, y, en su lugar, “enderece el análisis sobre los actos administrativos que se ocuparon de la situación administr

¹⁸ Ibid. Folio 212, cuaderno principal.

¹⁹ Recurso de apelación. Folios 232 a 241, cuaderno principal.

²⁰ Ibid. Folio 233, cuaderno principal.



2.4.2. El medio de control de reparación directa es la vía judicial procedente en este caso, por cuanto la revocación directa tenía como fundamento la vulneración de los derechos del señor Fonseca Albarracín al debido proceso, a la dignidad y a la seguridad social; y en vista de que la decisión del Ministerio Público, el superior funcional de la oficina de asuntos disciplinarios de la Secretaría de Integración Social, sacó “del mundo jurídico” el acto disciplinario de primera instancia.

2.4.3. El daño objeto de las pretensiones indemnizatorias es cierto, antijurídico y lo padece de manera personal la parte demandante.

2.4.4. La decisión de la Procuraduría General de la Nación revela la manera en la que la administración distrital transgredió el derecho del señor Fonseca Albarracín al debido proceso, por no haber decretado ni practicado pruebas de oficio y no haber permitido que el disciplinado rindiera descargos.

2.4.5. El Consejo de Estado, en sentencia del 24 de agosto de 1998 (exp. 13685), indicó que la acción de reparación directa es el mecanismo judicial procedente, si el acto administrativo, que produjo el daño, “ha desaparecido del ordenamiento jurídico en virtud de la aplicación del instituto de la revocatoria directa”²¹, dado que la lesión persiste en el administrado, quien no pierde su derecho a pedir la reparación del menoscabo que le ha ocasionado un agente del Estado.

2.4.6. La reparación directa también procede en este caso, porque subsiste el perjuicio que produjo la Administración con la sanción disciplinaria que le impuso el señor Fonseca Albarracín, al desconocer los derechos del administrado al debido proceso, a la dignidad humana y la seguridad social.

2.5. Trámite relevante en segunda instancia

El Magistrado Sustanciador de esta Subsección, el 7 de febrero de 2018²², **admitió el recurso de apelación** interpuesto por la parte demandante; y, en providencia del 14 de marzo de 2018²³, **corrió traslado** a las partes para que formularan sus alegaciones conclusivas y al Ministerio Público para que emitiera su concepto.

La **parte demandante** presentó sus **alegatos de conclusión**, en los que reiteró los cargos expuestos en su recurso de apelación. La **demandada**, en sus alegaciones²⁴, solicitó que se confirmara la decisión de primera instancia, bajo estas consideraciones: i) al señor Fonseca Albarracín se le brindó la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, durante el trámite de los procedimientos administrativos y disciplinarios adelantados en su contra; ii) el afectado abandonó de manera consciente su cargo; y iii) los perjuicios deprecados en la demanda no están acreditados en este proceso.

El **Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado**, Nicolás Yepes Corrales, **emitió concepto** el 4 de mayo de 2018²⁵, en el sentido de requerir a esta Corporación que confirme el fallo de primera instancia. Indicó que la parte demandante no demostró que el daño objeto de sus pretensiones indemnizatorias fuera el resultado del procedimiento disciplinario adelantado en contra del señor

²¹ Ibid. Folio 238, cuaderno principal.

²² Auto admisorio del recurso de apelación. Folio 254, cuaderno principal.

²³ Auto que corrió traslado para alegar de conclusión en segunda instancia. Folio 257, cuaderno principal.

²⁴ Alegatos de conclusión. Folios 269 a 274, cuaderno principal.

²⁵ Concepto del Ministerio Público en segunda instancia. Folios 275 a 280, cuaderno principal.



Fonseca Albarracín. Precisó que, en este caso, la fuente del daño proviene de actos frente a los cuales no es procedente el medio de control de reparación directa.

2.6. El 12 de octubre de 2023²⁶, el magistrado Nicolás Yepes Corrales manifestó estar incurso en causal de impedimento por haber rendido concepto en el proceso en calidad de agente del Ministerio Público. Con el fin de resolver el impedimento, el doctor Yepes Corrales se retiró del recinto para que los demás integrantes de la Sala decidieran de conformidad, luego de lo cual, aquellos encontraron fundada la manifestación de impedimento y aceptaron la solicitud del doctor Yepes de separarse del asunto.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso (“CGP”) — aplicable en esta instancia conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887²⁷⁻²⁸— el “recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”. En razón a ello, la competencia funcional de la Sala, como juzgador de segunda instancia, se limita a “pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”, como lo establece el artículo 328 del CGP.

Al punto, recuerda la Sala que, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección, el juzgador tiene la potestad de “pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”²⁹.

3.2. Precisado lo anterior, es relevante aclarar que en este caso es cierto que la parte accionante, en su escrito de corrección de la demanda, modificó el acápite de sus pretensiones declarativas, en el sentido de indicar que la fuente del daño se encontraba únicamente en el acto administrativo que impuso una sanción disciplinaria al señor Fonseca Albarracín, y que así lo entendió el juez de primera instancia al momento de fijar el objeto del litigio en la audiencia inicial. Sin embargo, el acápite de pretensiones condenatorias se mantuvo incólume, a tal punto que allí se solicita la condena en perjuicios por lucro cesante desde el momento en que se declaró la vacancia del cargo³⁰, lo que denota una ambigüedad en la demanda que,

²⁶ Índice 0031 SAMAI, Certificado 6A47E5878763E03E F1AC04EBD272F280 6070E2EF79F92AE3 E7A624DA90D65142

²⁷ “Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. || Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones. [...]”. (subrayado fuera del texto original).

²⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación del 25 de junio de 2014, exp. 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ).

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, exp. 46005.

³⁰ “La sanción consistente en **declaratoria de abandono de cargo y destitución e inhabilidad por trece años** impuesta por la Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a LUIS YEFERSON FONSECA ALBARRACIN con desconocimiento de los principios del debido proceso, no solo quebrantan la dignidad humana del accionante sino también la de su hijo menor especial, toda vez que con dicha decisión **el petente se ve impedido para proveer a este menor los tratamiento médicos exigidos por su condición de autismo y retardo global, los medicamentos que requiere de manera inexorable para paliar su grave estado psicomotriz y su respectiva manutención**, colocando al infante en grave deterioro



se supera tanto, con la fijación del litigio que quedó circunscrita al acto administrativo disciplinario, así como con el primero de los reproches de la apelación, en el cual los demandantes expresan que lo que ellos protestan está referido únicamente a el acto administrativo que se produjo dentro de la actuación disciplinaria y, por ende, consideran impertinente que se analice el acto administrativo que declaró la vacancia. Por ser así, la Sala prescinde de estudiar lo atinente a esta última decisión administrativa y, todo el debate se concentrará en el acto revocado.

3.3. En ese sentido, la Sala, para efectos de garantizar el principio de congruencia que debe girar en torno a las decisiones judiciales, adelantará el estudio de los presupuestos procesales y, de ser el caso, el juicio de responsabilidad estatal, bajo el entendimiento de que la parte demandante acude a esta jurisdicción con el objeto de plantear que **la Administración le produjo un daño** con ocasión del proferimiento de una decisión administrativa emitida en el marco de un proceso disciplinario. Por lo anterior, y en atención a los argumentos que sirvieron de fundamento para la sentencia de primera instancia y a los cargos que plantea el recurrente en su escrito de apelación, corresponde verificar si esta Corporación es competente para conocer esta controversia, y, luego, resolver el siguiente problema jurídico, atinente al **presupuesto procesal de la debida escogencia del medio de control**:

¿Es la reparación directa el medio de control procedente para solicitar la indemnización del daño que ha sido causado por el acto administrativo emitido por la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá, en el que impuso una sanción disciplinaria a este último, aunque, posteriormente, fue revocado por la Procuraduría General de la Nación?

3.4. En caso de que sea afirmativa la respuesta al anterior interrogante, y estén acreditados los demás presupuestos para proferir sentencia de mérito (ejercicio oportuno del medio de control y legitimación en la causa), esta Subsección se pronunciará sobre este problema jurídico:

¿La parte actora demostró que el mencionado acto administrativo le produjo un daño antijurídico?

3.5. En el evento en que esté satisfecho el anterior presupuesto que integra el juicio de responsabilidad del Estado, esta Colegiatura adelantará el correspondiente **examen de imputación del daño** y, si es el caso, verificará **la configuración y el monto de los perjuicios deprecados en la demanda**, con fundamento en las reglas que la jurisprudencia de la Corporación tenga establecidas en esa materia.

3.6. Ahora, es necesario precisar que las manifestaciones de inconformidad que haya mencionado la parte actora en su demanda, y que tampoco fueron objeto de modificación en el escrito de corrección a la demanda, respecto de unos supuestos pronunciamientos (porque no están acreditados en el proceso) que haya efectuado la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá el 23 de febrero, el 11 de marzo y el 11 de abril de 2015³¹, no harán parte del análisis de esta controversia, por no haber sido incluidas esas manifestaciones como fuente del daño al cual deprecán los demandantes una indemnización de perjuicios.

IV. CONSIDERACIONES

de su dignidad humana, poniendo en riesgo su salud y su vida". (Negrilla fuera del texto). Demanda. Folio 25, cuaderno 1.

³¹ Demanda. Ver folios 12 a 15, cuaderno 1.



4.1. Hechos probados relevantes para la solución de los problemas jurídicos

Conforme a las pruebas documentales allegadas al expediente por los demandantes, y que no fueron controvertidas por la contraparte que las aportó, en el proceso se encuentran acreditados los siguientes hechos:

4.1.1. **Luis Yeferson Fonseca Albarracín**, el 8 de enero de 2003, **ingresó a laborar como servidor público en la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá D.C.** Para el año 2010, el señor Fonseca Albarracín se desempeñaba en el cargo de Profesional Universitario Código 219 Grado 07 en la Subdirección Local para la Gestión Integral de la entidad³².

4.1.2. El servidor público en cuestión, luego de su periodo vacacional, debía reintegrarse a sus labores el 26 de enero de 2010, pero lo hizo el 28 de enero siguiente. Asimismo, dejó de asistir a laborar los días 2 y 3 de marzo de la misma anualidad. Finalmente, no concurrió a su trabajo entre el 9 y 22 de marzo de 2010³³.

4.1.3. Con motivo de las anteriores ausencias, la **Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá D.C.**, por medio de la Resolución número 0834 del 9 de julio de 2010³⁴, **decretó la vacancia del empleo** que venía desempeñando el señor Fonseca Albarracín en la entidad, por configurarse la circunstancia de abandono del cargo. Esta decisión fue confirmada en sede de reposición el 25 de agosto de 2010³⁵.

4.1.4. Por los anteriores acontecimientos, la **oficina de asuntos disciplinarios de la referida secretaría distrital** inició un procedimiento disciplinario en contra del señor Fonseca Albarracín, el cual concluyó con el Fallo No. V-30 emitido por esa misma oficina el 20 de diciembre de 2010³⁶, en el que impuso una sanción en contra del disciplinado, consistente en destitución e inhabilidad general por el término de 13 años, al encontrarlo culpable de abandonar en repetidas ocasiones su cargo, sin justa causa. Esa decisión le fue notificada el 12 de enero de 2011³⁷.

4.1.5. El 16 de marzo de 2011³⁸, El **señor Fonseca Albarracín solicitó**, ante la Procuraduría General de la Nación, la **revocación directa del acto administrativo que le impuso una sanción disciplinaria**, con sustento en los siguientes cargos:

“1. Que la actuación preliminar se encuentra viciada al presentarse una acumulación irregular de conductas y que esas acumulaciones son procedentes solo al momento de la evaluación preliminar y que esta evaluación se realizó tres (3) meses después de vencido el término. || 2. Que el operador disciplinario falló bajo la óptica de la responsabilidad objetiva porque valoró la norma pero no tuvo en cuenta la dignidad humana del disciplinable y la de su hijo, porque para esas fechas aquel no tenía con quien dejar a su menor hijo quien sufre de autismo, porque su señora madre se encontraba por esos días cuidando de una hermana enferma y así lo expuso en su versión libre, lo cual no fue atendido en el fallo como explicación y que para el 9 de marzo de 2010, cuando le dijeron que su hijo tenía una enfermedad irreversible, el implicado entró en una gran depresión que le impidió ir a laborar, lo cual tampoco fue tenido en cuenta ni se le ordenó practicar ningún examen para corroborar su

³² Fallo No. V-30 del 20 de diciembre de 2010. Folio 19, cuaderno de pruebas.

³³ Fallo disciplinario de la Procuraduría General de la Nación. Folio 34, cuaderno de pruebas.

³⁴ Resolución número 0834 del 9 de julio de 2010. Folios 1 a 7, cuaderno de pruebas.

³⁵ Resolución número 1013 del 25 de agosto de 2010 emitida por la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá D.C. Folios 8 a 14, cuaderno de pruebas.

³⁶ Fallo No. V-30 del 20 de diciembre de 2010. Folios 15 a 32, cuaderno de pruebas.

³⁷ Ibid. Folio 32, cuaderno de pruebas.

³⁸ Sentencia de primera instancia. Folio 208, cuaderno principal.



dicho. || 3. Que el ente investigador no valoró la prueba de manera integral, viendo tanto lo favorable como lo desfavorable, al no ordenársele un examen psicológico, por lo que se le violó su defensa material y el debido proceso al no presumirse su inocencia. || 4. Que su conducta carece de antijuricidad material porque actuó bajo la causal de fuerza mayor y que además actuó sin dolo ni culpa, y || 5. Que no hubo defensa técnica porque el abogado nombrado de oficio se limitó a realizar una ritualidad y porque no presentó recurso de apelación”³⁹.

4.1.6. En respuesta a la mentada petición de revocación directa, la Procuraduría General de la Nación, el 12 de agosto de 2013⁴⁰, **revocó el fallo dictado el 20 de diciembre de 2010** por la oficina de asuntos disciplinarios de la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá D.C., y, en su lugar, **absolvió “de toda culpa” al señor Fonseca Albarracín**. Como sustento de su decisión, la Procuraduría, coligió que la defensa técnica del peticionario se limitó a realizar “una ritualidad procesal, sin haber hecho el más mínimo esfuerzo por profundizar en el asunto encomendado”⁴¹, lo que constituía una violación del derecho a la defensa del disciplinado. Luego, encontró que la Secretaría vulneró los derechos del señor Fonseca Albarracín a la dignidad humana y al debido proceso, en el momento en que omitió el decreto y la práctica oficiosa de los medios de prueba que resultaban eficaces para determinar si la justificación presentada por el procesado, en cuanto a las ausencias en su trabajo, se ajustaban a la verdad real o no. Frente a esto, además, destacó que, si bien el apoderado del solicitante no pidió pruebas, “la defensa material si había hecho referencia a ellas en sus intervenciones verbales y escritas, por lo que el funcionario instructor estaba obligado a decretarlas y practicarlas”⁴². Finalmente, se abstuvo de pronunciarse respecto de los cargos restantes de la solicitud de revocación directa, bajo la consideración de que lo ya analizado era suficiente para responder al pedimento del señor Fonseca Albarracín.

4.2. Sobre los presupuestos procesales

4.2.1. Competencia

La Sala conoce el caso objeto de estudio, habida consideración de la **competencia** que le asiste para ello, por tratarse de un proceso con vocación de segunda instancia⁴³ y que supera la cuantía de la demanda exigida en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011⁴⁴.

4.2.2. La debida escogencia del medio de control

La jurisprudencia consolidada de esta Corporación, al interpretar la normativa rectora de las acciones contencioso administrativas, ha entendido que “(...) **la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia** y ésta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para

³⁹ Fallo disciplinario de la Procuraduría General de la Nación. Folio 33, cuaderno de pruebas.

⁴⁰ Ibid. Folios 33 a 39, cuaderno de pruebas.

⁴¹ Ibid. Folio 36, cuaderno de pruebas.

⁴² Ibid. Folio 37, cuaderno de pruebas.

⁴³ Artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012 “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos (...)”.

⁴⁴ Artículo 152 de la Ley 1437 de 2011. “Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. La sociedad demandante solicita el reconocimiento de los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, tasados en \$414.354.362. Escrito de corrección de demanda. Folio 44, cuaderno 1. El SMLMV, para el año 2015, está tasado en \$644.350.



hacerlas valer por la vía jurisdiccional⁴⁵. En ese sentido, quien pretenda el resarcimiento de daños causados por la administración, o el restablecimiento de derechos vulnerados por ésta, **no puede escoger a su libre arbitrio o discrecionalidad el medio de control que ha de poner en ejercicio para el efecto**, puesto que son normas de orden público y de imperativo cumplimiento las que establecen el criterio que rige el asunto⁴⁶.

Esta Colegiatura, como **regla general**, ha indicado que, si **la causa del daño** reside en la ilegalidad de una decisión de la administración (un acto administrativo) que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, la acción contencioso administrativa o el medio de control procedente es el de **nulidad y restablecimiento del derecho**. Pero, también que, si la fuente del daño radica en un hecho, una omisión, una operación administrativa o en la ocupación de un inmueble, entonces la vía judicial pertinente es el **medio de control de reparación directa**⁴⁷.

4.2.2.1. Como ya se mencionó, la parte demandante ha venido a esta jurisdicción con la pretensión de que se profiera sentencia de condena a cargo de la demandada, para efectos de que haya una reparación de los **daños sufridos con ocasión del acto administrativo** que, por parte de la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá, **impuso una sanción disciplinaria a Luis Yeferson Fonseca Albarracín**, y que, a la postre, **fue revocado** por la Procuraduría General de la Nación.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en los últimos años⁴⁸, ha identificado, entre otros, un **escenario de excepción**, en el que la parte interesada puede hacer uso de la acción o **el medio de control de reparación directa, para obtener la indemnización del daño que proviene de un acto administrativo de contenido particular**. Se trata de aquellos eventos en que la decisión contenida en el acto administrativo haya sido revocada por la Administración, **dentro del plazo** que tenía el afectado para formular la acción o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (4 meses siguientes a la notificación del acto que produjo el daño).

El fundamento para condicionar la revocación del acto al plazo de que dispone el administrado para acudir en nulidad y restablecimiento del derecho, es que, de no ser así, se iría en contravía de la disposición según la cual, la petición de revocación directa de un acto y la decisión que sobre ella recaiga no pueden revivir los términos legales para el ejercicio de los medios de control o las acciones contenciosas administrativas. De manera que, si la decisión de revocación se da por fuera de ese término, el asunto irremediamente sigue la pauta general, esto es, la de la procedencia de la nulidad y restablecimiento del derecho como el medio connatural para tal reclamación y, por contera, se enerva toda posibilidad excepcional de acudir en reparación directa. En otras palabras, en tales eventos, el afectado no puede acudir al medio de control de reparación directa para obtener el resarcimiento del

⁴⁵ **Negrilla fuera del texto.** Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 12 de mayo de 2011, exp. 26758. Asimismo, ver, entre otras, las sentencias de 7 de junio de 2007, exp. 16474; del 19 de julio de 2007, exp. 30905; y del 31 de agosto de 2005, exp. 29511.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de enero de 1997, exp. 12432. Consejo de Estado, Sección Tercera, 7 de junio de 2007, exp. 16474; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 3 de abril de 2013, exp. 26437; exp. 43758; Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, 21 de marzo de 2018, exp. 29352 y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 29 de marzo de 2019, exp. 42961.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, fallo del 4 de junio de 2019, exp. 43758; y Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2021, exp. 50146.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 16 de julio de 2021, exp. 51390, y del 27 de agosto 2020, exp. 55650; Subsección B, sentencia del 1º de marzo de 2023, exp. 52133; y Subsección C, fallos del 11 de julio de 2022, exp. 55222; y del 13 de septiembre de 2021, exp. 55608.



daño originado en el acto ilegal que fue revocado, porque lo único que podría inferirse de su actitud omisiva es que pretende habilitar el término que dejó caducar, para sacar provecho de su propia negligencia⁴⁹.

Esta Subsección ha venido acompañando esta regla jurídica excepcional, que fue inaugurada en las sentencias proferidas por la Sección Tercera el 13 de mayo de 2009 (expedientes números 27422 y 15652). En esa oportunidad, se supeditó la procedencia de la acción de reparación directa a que la revocación del acto se diera dentro del mismo plazo que se tiene para demandar en nulidad y restablecimiento del derecho. Es decir, se le impuso una cota temporal a la posibilidad excepcional de gestionar el reclamo por daños provenientes de actos revocados a través de la reparación directa.

Igualmente, en algunas de sus providencias⁵⁰ esta Subsección ha considerado que el anterior criterio proviene de un sentido de “unificación” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por el hecho de que las mentadas sentencias —27422 y 15652— fueron proferidas en el año 2009 por el pleno de la Sección Tercera. Sin embargo, valga aclarar que los fallos del año 2009, que han servido de soporte para apuntalar ese entendimiento de la regla de excepción, aunque constituyen un antecedente relevante para el estudio del presupuesto de la escogencia del medio de control en cuanto a actos administrativos revocados atañe, en realidad, no son propiamente sentencias de unificación. Sobre estas providencias, es importante comprender que el hecho de que hayan sido dictadas por el pleno de la Sección Tercera de esta Corporación, obedeció, en su momento, a la estructura orgánica que primigeniamente tenía la Sección Tercera, en la que estaba conformada como una sala unitaria. Así, las aludidas sentencias del 2009 se proferieron con anterioridad al periodo en que esta Sección distribuyó su funcionamiento en tres Subsecciones —año 2010⁵¹— y, en esa medida, no suponen, de facto, que los efectos de esas decisiones estén encaminados a unificar un criterio, o siquiera, a ser objeto de control judicial a través de mecanismos como el de extensión de jurisprudencia o el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, a tal punto que, por ejemplo, en el inventario de sentencias de unificación que aparecen en las publicaciones del Consejo de Estado⁵², las precitadas sentencias no se registran como de ese talante.

De igual modo debe advertirse que la imposición de una cota temporal a la revocación para que proceda la regla excepcional que considera adecuada la reparación directa en esos eventos, no ofrece una respuesta que satisfaga todas las aristas que el acceso a la administración de justicia plantea en el escenario de la reparación de daños, puesto que al hacer valer el argumento formal de que la revocación debe darse dentro de los cuatro meses porque ese es el término que se tendría para demandar en nulidad y restablecimiento del derecho, se pierde de vista el hecho de que el acto a demandar desaparece por una ilegalidad que no siempre ni en todos los casos está al tanto de ser advertida o conocida previamente por el demandante.

De ahí, que una alternativa más armónica con el ordenamiento jurídico y con los contenidos sustantivos del acceso a la administración de justicia, que posibilite operativizar la procedencia excepcional de la reparación directa por daños causados con actos administrativos revocados, necesariamente debe tomar en

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencias del 11 de julio de 2022, exp. 55222; 13 de septiembre de 2021, exp. 55608; 16 de diciembre de 2020, exp. 56815; y 29 de abril de 2020, exp. 52853.

⁵¹ Acuerdo 140 del 23 de noviembre de 2010 del Consejo de Estado.

⁵² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil y Ministerio de Justicia y del Derecho (2014). *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*.



consideración, antes que la fijación de un plazo, **la fuente de postulación que da lugar a la revocación directa del acto administrativo propulsor del daño**. Desde luego, jurídicamente no puede tener las mismas consecuencias si la revocación parte de la circunstancia en que la Administración decide dejar sin efecto una de sus decisiones en el ordenamiento jurídico, por su propia determinación (**de oficio**), a que si a la revocación se llega porque el afectado hizo uso de aquella posibilidad en sede administrativa (**petición de parte**), pues, cuando la administración actúa de forma oficiosa para corregir sus yerros, puede ocurrir que solo hasta ese momento el afectado se percate de las razones de ilegalidad, entonces, imponerle en tales circunstancias la obligación anticipativa en el sentido de que debía impugnar la legalidad del acto, o las consecuencias de no haberlo hecho dentro del tiempo que se tenía para ello, resulta lesivo de la oportunidad para acceder a la justicia por un daño que hasta ese momento pudo conocer.

En cambio, si la revocación se produce a solicitud de parte, significa ello que el administrado estaba al tanto de las razones de ilegalidad y, en lugar de demandar en nulidad y restablecimiento del derecho como corresponde, optó por la vía de la solicitud de revocatoria, trámite que, si bien satisface las pretensiones de lesividad, no está procesalmente diseñado para procurar directa o indirectamente fines resarcitorios. Por consiguiente, con independencia del momento en que se decida la revocación —dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria del acto, o por fuera de este término—, cuando es a solicitud de parte, no hay una razón jurídicamente avenible para considerar que el administrado pueda acudir en reparación directa, porque permitirselo, implicaría trasgredir la regla según la cual, el medio de control no está al arbitrio de la escogencia del demandante.

De hecho, en relación con la **revocación directa promovida a solicitud de parte**, es válido afirmar que permitir la procedencia excepcional del medio de control de reparación directa respecto de daños que provienen de actos administrativos revocados, en los términos que lo ha definido la jurisprudencia —que aquella ocurra dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria del acto—, supone soslayar el fundamento normativo que define el encuadramiento del tipo de fuente de daño con el medio control procedente, y, por consiguiente, desconoce la regla general según la cual, la causa del menoscabo patrimonial es la que determina cuál es la acción contenciosa adecuada a unas pretensiones. Esto, por cuanto la escogencia del medio de control ya no se somete a la génesis de la lesión causada al administrado, sino al actuar temporal de la Administración, en el momento en que resuelve la solicitud de revocación directa, que, sin tener la limitación de absolver aquella petición en el plazo para presentar la nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 125 de la Ley 734 de 2002⁵³ y título V del Decreto 01 de 1984), tiene a su disposición la posibilidad de definir si el afectado por sus decisiones, puede hacer uso del medio de control de reparación directa, o termina incurriendo en un inoportuno ejercicio del mecanismo judicial que, por naturaleza, es el que corresponde, esto es, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al punto que resulte cercenada la oportunidad de procurar algún pedimento de carácter indemnizatorio.

Todo lo anterior, en consecuencia, trae consigo la desnaturalización del aludido presupuesto procesal, al desligarlo del cumplimiento de normas de orden público y, al contrario, restringirlo al arbitrio de quien precisamente podría estar causando un

⁵³ “(...) La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo. De no hacerlo, podrá ser recusado, caso en el cual la actuación se remitirá inmediatamente al superior funcional o al funcionario competente para investigarlo por la Procuraduría General de la Nación, si no tuviere superior funcional, quien la resolverá en el término improrrogable de un mes designando a quien deba reemplazarlo. Cuando el recusado sea el Procurador General de la Nación, resolverá el Viceprocurador”.



menoscabo patrimonial al administrado, lo que genera un desbalance injustificado en la relación entre este último y el Estado. De ahí que se considere, que más allá de supeditar la procedencia excepcional de la reparación directa al momento en que se decida la revocación, lo verdaderamente determinante es evitar que, o bien que el administrado pretenda la reviviscencia de términos y oportunidades procesales que dejó atrás cuando optó por un trámite administrativo que no era idóneo para cobijar todas sus pretensiones —de lesividad y de resarcimiento—, o bien que la administración determine, a partir del momento en que decide la revocación, la suerte del daño que ella misma haya podido causar y, esto se logra, no desde un tópico temporal, sino desde un criterio que tome en cuenta la fuente de postulación que da lugar a la revocación.

Debe recordarse que la naturaleza jurídica del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho parte del evento en que el afectado conoce el daño que le ha causado el Estado e identifica la necesidad de que haya una reparación a dicho menoscabo, a través de un proceso judicial, desde el momento en que la propia Administración le ha comunicado su decisión, contenida en un acto administrativo, que se supone produce una lesión en sus intereses patrimoniales. Asimismo, que quien vea afectado su patrimonio por cuenta de un acto administrativo, tiene a su disposición, además del citado medio de control, una opción de carácter administrativo en la que, aunque no contempla la posibilidad de obtener la indemnización de perjuicios que se hubieran configurado, si ofrece una expectativa de que la decisión, por su ilegalidad o inconstitucionalidad, pueda no continuar produciendo efectos, al ser retirada del ordenamiento jurídico.

Lo anterior resulta relevante porque pone de presente otra dificultad vinculada con la procedencia excepcional del medio de control de reparación directa, para casos como el que es objeto de estudio y de la manera en que lo ha establecido la jurisprudencia, y es que no resulta comprensible que a una persona que conoce el daño que le ha causado un acto administrativo, se le habilite una oportunidad adicional, no prevista en la ley, para deprecar en sede de reparación directa unas pretensiones indemnizatorias, a las cuales, previamente, ya se había declinado al momento de optar por el trámite administrativo de la revocación directa, en lugar del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como vía judicial pertinente para ello. Esto, porque de antemano el administrado conoce que si opta por el instrumento que le ofrece la vía administrativa —revocación directa— en ese escenario no tienen cabida las pretensiones resarcitorias, mientras que si lo que pretende es enervar la legalidad del acto y, a la vez, reclamar los perjuicios que haya podido causarle, el medio judicial de nulidad y restablecimiento del derecho es el idóneo para esos propósitos porque para ello fue concebido.

De hecho, como el caso objeto de estudio aborda el análisis de un daño cuya causa reside en un acto administrativo emitido en el trámite de un proceso disciplinario, resulta relevante indicar que el Código Único Disciplinario vigente para la época de los hechos, en su artículo 125, plantea la posibilidad de que el afectado por la decisión disciplinaria, de manera concomitante, pueda formular la solicitud de revocación directa y la demanda de nulidad de restablecimiento del derecho, siempre que de esta última opción, no se haya proferido un fallo definitivo; o, incluso si ya hay una sentencia de mérito, que pueda presentar una petición revocatoria “por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional”⁵⁴; lo que pone de presente esa viabilidad de agotar ese escenario judicial de la nulidad y

⁵⁴ “La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional”.



restablecimiento del derecho y de la revocación directa, sin necesidad de interpretaciones jurisprudenciales que revivan oportunidades legales ya fenecidas para abordar el estudio de este tipo de causas litigiosas, como así lo ordena el artículo 127 del mentado código⁵⁵.

Esto último también se enlaza con una problemática adicional que presenta ese aludido escenario excepcional como hasta ahora lo ha entendido la jurisprudencia, y es que aquel desnaturaliza las condiciones de acreditación del presupuesto procesal, que alude al ejercicio oportuno del medio de control, por cuanto pasa por alto la regla general, y de orden legal, según la cual el cómputo del plazo para presentar la demanda, ya sea de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa, debe iniciar desde **el momento en que ocurrió o se tuvo conocimiento de la circunstancia** (sea un acto administrativo, una ocupación de bien inmueble, una omisión o una operación administrativa, entre otros) **que le causó un daño**. Esto, debido a que plantea un supuesto en el que el sujeto interesado, pese a que la Administración ya le notificó el acto administrativo y le puso de presente el alcance del daño que le ha causado, únicamente puede tener certeza de la lesión que le fue irrogada, a partir del pronunciamiento de la autoridad que resuelva la petición de revocación directa; lo que no encuentra justificación, pues si el demandante ya tiene certidumbre del agravio y entiende que ello merece una indemnización, no es menester la intervención de terceros que confirmen lo que ya es conocido, para activar el aparato jurisdiccional, porque así no lo preceptúa la norma, en ninguno de los dos medios de control mencionados.

Todo lo anterior, entonces, conduce a una exploración de escenarios jurídicos que le den plena realización a la referida regla excepcional, y que impidan la instrumentalización de aquella para soslayar la vía adecuada y la debida oportunidad para presentar reclamaciones que, desde un inicio, debieron ser orientadas a rebatir la legalidad del acto administrativo, lo cual ocurre normalmente en aquellas revocaciones directas a solicitud de parte, en las cuales haya una coincidencia entre los cargos que fundamentan la solicitud de revocación y la decisión misma de revocar el acto administrativo, porque no puede quedar el presupuesto procesal de la escogencia del medio de control supeditado al proceder o arbitrio de la autoridad que posiblemente está causando el daño, si la ley no lo ha establecido de esa manera y, además, es claro que con la notificación del acto administrativo, que supuestamente causó una lesión patrimonial, se entiende que el afectado ya tiene conocimiento del daño que ha sufrido, y del medio de control que puede inicialmente responder a cualquier interés indemnizatorio que se pueda tener ante tal circunstancia, sin necesidad de un pronunciamiento *ex post* de un tercero o autoridad.

En todo caso, un escenario de procedencia excepcional del medio de control de reparación directa, frente a daños originados en la expedición de actos administrativos que posteriormente han sido revocados por la propia administración, y que efectivamente responda a las normas que regulan los presupuestos procesales de la escogencia del medio de control y del ejercicio oportuno de este, partiría del supuesto en que la autoridad que emitió el acto, o su superior funcional, revoca la decisión administrativa con base en motivos distintos a los que fueron formulados por quien inicialmente promovió el trámite de revocación directa. Lo anterior, puesto que de tal hipótesis no resulta posible predicar que el actor ya tenía certeza del daño que le fue causado, con la simple notificación o comunicación del acto administrativo, si es claro que el agotamiento del trámite administrativo partió

⁵⁵ "la petición de revocatoria de un fallo, ni la decisión que la resuelve revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas".



de un convencimiento que no conducía a un alcance concreto de la lesión sufrida, y al que, entonces, no podría esperarse el uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por tanto, para estos casos cabría la posibilidad de acudir en sede de reparación directa, para efectos de deprecar la indemnización del daño que le fue puesto de presente con el pronunciamiento revocatorio de la Administración.

En cuanto a la **revocación directa provocada por la determinación oficiosa de la Administración**, es relevante comprender que existen **tres eventos** para que proceda la decisión revocatoria -independiente de la norma procesal aplicable⁵⁶: i) cuando el acto administrativo no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él; ii) cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona; y iii) cuando la decisión administrativa de manera manifiesta se opone a la Constitución Política o a la ley. Frente a los **dos primeros eventos**, cabe decir, en consonancia con lo anterior, que si el administrado no plantea algún tipo de protesta al acto administrativo que incide en sus intereses, porque así no lo estimó, pero luego, la Administración le revela la configuración de alguna de aquellas dos circunstancias, que genera no solo la necesidad de ser retirado del ordenamiento jurídico, sino también, si es procedente, de reparar los daños que se hayan causado, entonces **es procedente el medio de control de reparación directa**, porque, de un lado, es el pronunciamiento oficioso del Estado el que pone en conocimiento al actor de la lesión que ha tenido que soportar y no la notificación del acto anterior a su revocación; y, del otro, ya no se encuentra vigente un acto administrativo al cual pudiera exigírsele el agotamiento del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pero sí persisten los perjuicios que se hubieren producido. Ahora bien, no ocurre la misma situación, respecto del **último de los sucesos en mención** (el de la incompatibilidad legal o constitucional con los actos administrativos), toda vez que no es menester un pronunciamiento de la administración para que el afectado identifique un acto administrativo trasgresor del ordenamiento, pues, al tratarse de decisiones adoptadas de espaldas a la Constitución y la ley, de bulto, resalta su ilegalidad, la cual puede ser advertida desde su comunicación; por lo que el simple conocimiento del acto administrativo basta para que acuda al escenario natural de este tipo de controversias, esto es, el de la nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual es posible deprecar la reparación a que haya lugar.

Precisado lo anterior, como el caso objeto de estudio responde al escenario de un acto administrativo revocado directamente por el máximo órgano del Ministerio Público, en el marco de un procedimiento disciplinario **y a solicitud de parte**, la Sala procederá a analizar si hubo una indebida escogencia del medio de control promovido por la parte actora, conforme a los criterios que se han definido para el **primero de los escenarios estudiados**, en cuanto a la variable que atiende al origen de postulación del trámite de revocación directa.

Conforme al acápite de hechos probados en esta providencia, el señor Fonseca Albarracín solicitó la revocación directa del acto administrativo, en el que la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá le impuso una sanción disciplinaria, porque, en su criterio, esa decisión no se encontraba revestida de legalidad, en otros motivos, al encontrarse justificada en una indebida valoración de las pruebas allegadas a la actuación disciplinaria, o desconocer las deficiencias que tuvo la defensa técnica del disciplinado. En respuesta a esto, la Procuraduría General de la Nación ordenó la revocación del mentado acto administrativo, toda vez que consideró plausibles las reclamaciones del peticionario.

⁵⁶ Artículo 69 del Decreto 01 de 194 y artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.



La parte demandante promueve el medio de control de reparación directa, al sostener que la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá, con la expedición del acto administrativo en el que impuso una sanción disciplinaria al señor Fonseca Albarracín, produjo un daño, por no hacer uso de los medios probatorios admitidos por la ley o adoptar actuaciones tendientes a buscar la verdad real de los hechos, es decir, al desconocer el derecho del disciplinado al debido proceso y las reglas de la sana crítica. Todo lo anterior, soportado en la decisión de la Procuraduría General de la Nación.

Visto lo anterior, para esta Sala es injustificable que la parte demandante pretenda en sede de reparación directa, la indemnización de un daño causado por un acto administrativo que impuso una sanción disciplinaria, con sustento en una carga argumentativa que, sin ninguna limitación pudo ser puesta de presente a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, vía judicial que también le habilitaba la oportunidad de procurar la satisfacción de las mismas pretensiones indemnizatorias que ha planteado en este contencioso. Además, el hecho de que los motivos que fundamentan la formulación de la causa litigiosa, sean los mismos que acompañaron la petición de revocación directa, demuestra que la parte actora pudo tener conocimiento del daño, con la notificación del acto causante del menoscabo, sin necesidad de un tercero que le pudiera aclarar esa situación, como así lo supone erradamente la parte apelante.

Por los motivos expuestos, resulta válido colegir que se configura la indebida escogencia que del medio de control hizo la parte accionante, en cuanto al daño cuya fuente de origen está en el acto administrativo sancionatorio; sin embargo, con el fin de evitar, en lo posible, una sentencia inhibitoria, esta Subsección procederá a adecuar la demanda, sin afectar el principio de congruencia, al medio de control que resulte procedente para dar cauce a las pretensiones, este es, el de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011⁵⁷. Y, así las cosas, continuará con el examen de los demás presupuestos procesales.

4.2.2. Ejercicio oportuno del medio de control

El literal d) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la oportunidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, fenece al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se publique, notifique, comuniqué o ejecute el acto administrativo definitivo, según el caso, que pudo causar un daño.

La parte accionante solicitó la celebración de la audiencia de conciliación prejudicial el **veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015)**⁵⁸ y presentó la demanda el **quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015)**⁵⁹, esto es, por fuera de los cuatro meses siguientes al día en que fue notificado (**el doce (12) de enero de dos mil once (2011)**⁶⁰) el acto administrativo que se supone causó un daño en su patrimonio.

Por tanto, la Sala revocará la sentencia proferida el 22 de febrero de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, y, en su

⁵⁷ "El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada".

⁵⁸ Constancia de conciliación prejudicial. Folios 40 y 41, cuaderno de pruebas.

⁵⁹ Acta de reparto. Folio 33, cuaderno 1.

⁶⁰ Fallo disciplinario de la Secretaría de Integración Social. Folio 32, cuaderno de pruebas.



lugar, **declarará la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho** promovido por la parte actora.

V. COSTAS

El concepto de costas procesales está íntimamente relacionado con todos los gastos o expensas necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza, que se denominan gastos ordinarios; de igual manera, incluye las agencias en derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento de la parte vencedora en el litigio. El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que “la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”. En ese orden de ideas, el numeral 1° del artículo 365 del CGP prevé que “[s]e condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones y en atención a que al declararse la indebida escogencia del medio de control no se está resolviendo de fondo, ni haciendo algún pronunciamiento de mérito y, por contera, en estricto sentido la demandante no fue vencida en el proceso, ni el recurso como tal obtuvo decisión desfavorable, la Sala se abstendrá de condenar en costas.

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

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE fundado el impedimento manifestado por el magistrado Nicolás Yepes Corrales.

SEGUNDO: REVÓCASE la sentencia proferida el 22 de febrero de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, y, en su lugar, **DECLÁRASE** la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la parte actora, conforme a las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Cópiese, Notifíquese, Cúmplase

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrado (E)
Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Firmado electrónicamente