



DEAJALO22

Bogotá, 25 de febrero de 2022

Honorables Consejeros
CONSEJO DE ESTADO (Reparto)
E. S. D.

REFERENCIA: Acción de Tutela.
ACCIONANTE: Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
DEMANDADO: Tribunal Administrativo de Caldas.

Respetado Magistrado:

PAOLA JOANA ESPINOSA JIMÉNEZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.818.097 de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 204.447 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderada de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial conforme al poder conferido de manera atenta y con el objetivo de proteger el patrimonio público, me permito promover ACCIÓN DE TUTELA, contra el Tribunal Administrativo de Caldas, en aras de que se acceda a las siguientes:

I. PRETENSIONES

1. Se amparen los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la contradicción, a la igualdad y al acceso efectivo y real a la administración justicia, vulnerados por el Tribunal Administrativo de Caldas, al haberse proferido la providencia de segunda instancia de fecha 21 de enero de 2022, por medio de la cual revocó el auto del 7 de julio de 2020, y como consecuencia de lo anterior declaró configurada la caducidad del medio de control de repetición.
2. Como consecuencia de lo anterior, se deje sin valor y efecto la providencia de fecha 21 de enero de 2022, y se ordene, por consiguiente al Tribunal Administrativo de Caldas, proferir una nueva providencia en la que se confirme el auto de fecha de 7 de julio de 2020, a través del cual se declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control de repetición.

II. ANTECEDENTES FÁCTICOS - HECHOS

1. EL señor LUIS OMAR LONDOÑO CATAÑO se vinculó a la Rama Judicial desde el 30 de marzo de 1981, en el cargo de citador judicial grado 4 adscrito al Juzgado Segundo de Familia de Manizales, respecto del cual ostentó derechos de carrera.
2. El día 1º de febrero de 2010 el Juez Segundo de Familia de Manizales, realizó la calificación de servicios correspondiente al año 2009, calificando al señor LUIS OMAR LONDOÑO CATAÑO con un puntaje de 51, acto frente al cual éste interpuso recurso de reposición, el que fue resuelto con la resolución N° 001 del 15 de febrero de 2010, confirmando la decisión primigenia.
3. Por los anteriores hechos el señor LUIS OMAR LONDOÑO CATAÑO, instauró demanda de Nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación Rama Judicial expediente 201000256, para que se declarara la nulidad de los actos que lo excluyeron de la carrera judicial. **Como se advierte, de acuerdo al año del radicado del proceso, el mismo se instauró y tramitó en vigencia del Decreto 01 de 1984.**



4. El Juzgado 2º Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales - Caldas, mediante sentencia de fecha veintiocho (28) de abril de dos mil catorce (2014), a favor del señor LUIS OMAR LONDOÑO CATAÑO, que en la parte resolutive ordenó:

"(...) PRIMERO: INHIBIRSE para pronunciarse sobre la legalidad del acto de calificación de fecha 1o de febrero de 2010 efectuado por el Juez Segundo de Familia del Circuito de Manizales, así como de la Resolución PSA10-112 del 10 de mayo de 2010, proferida por la presidenta de la Sala Administrativa del Consejo superior de la Judicatura - Seccional Caldas, por los motivos expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDÓ: DECLARAR la nulidad de las Resolución sin número del 2 de febrero de 2010 (contenida dentro de la calificación de servidos efectuada en la misma fecha) y 001 de 15 de -mayo de la misma anualidad, expedidas por el Juez Segundo de Familia el Circuito de Manizales, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: CONDENAR a título de restablecimiento del derecho, a la NACIÓN -RAMA JUDICIAL - DIRECCION DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL a reintegrar al señor LUIS OMAR LONDOÑO CATAÑO al cargo de citador del Juzgado Segundo de Familia del Circuito, del cual fue desvinculado, o a otro de igual o superior categoría y a pagar debidamente indexados conforme a la fórmula señalada en la parte considerativa de esta providencia, los salarios, primas de servicio, primas de navidad y demás emolumentos que hubiera dejado de percibir desde la fecha de ejecución del acto de retiro, hasta el día en que sea efectivamente reintegrado a éste; así como la debida-inscripción-en-el escalafón de carrera administrativa. Las sumas mencionadas deberán ser actualizadas en los términos de la fórmula citada en la parte considerativa de esta providencia.

CUARTO: DECLARAR que no ha existido solución de continuidad en los servicios prestados por el demandante, afirmación que se tendrá en cuenta para todos los efectos legales y, en particular, los laborales y prestacionales...)

5. Que según constancia secretarial expedida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales - Caldas, la sentencia quedó debidamente ejecutoriada el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014).
6. Que por acto administrativo 7551 de 2016 se ordenó reconocer por la Dirección Nacional la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS ML (\$266.186.468), por los conceptos discriminados en el cuadro resumen y por las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución, corresponden a la liquidación de la sentencia a favor del señor LUIS OMAR LONDOÑO CATANO, quien se identificó con la cédula de ciudadanía N° 15.912.062, por concepto de cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado 2 Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales - Caldas, mediante sentencia de fecha veintiocho (28) de abril de dos mil catorce (2014), MODIFICADA PARCIALMENTE por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala de Decisión, mediante sentencia de fecha dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014), la cual quedó debidamente ejecutoriada el nueve (09) de octubre de dos mil catorce (2014).



7. En atención a lo anterior la Dirección Ejecutiva de Administración judicial formuló el día 03 de abril de 2018 medio de control de repetición en contra del doctor Hernando Yara Echeverri, la cual fuere admitida con radicado 17001-33-33-002-2018-00146-02. Lo anterior con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad del demandado por la consecuente reparación de los perjuicios por la condena administrativa de la que fue objeto por parte Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión, mediante fallo de 28 de abril 2014, y que fuera confirmada por el Tribunal Administrativo de Caldas el 2 de octubre de 2014, al reconocer y ordenar el pago debidamente indexado y a título de indemnización, de los perjuicios ocasionados al señor Luis Omar Londoño Cataño, como consecuencia de la calificación insatisfactoria y retiro del servicio.
8. La demanda de repetición fue admitida mediante auto interlocutorio A.I 729 del 28 de septiembre de 2018 por parte del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito.
9. Contra este auto se interpuso recurso de reposición por la parte demandada fundado en la excepción de caducidad, el cual fue resuelto de manera negativa por el despacho según auto interlocutorio 151 de 2019 en los siguientes términos:

“(…) de esta manera y atendiendo al precedente jurisprudencial citado, las normas aplicables al conteo de la caducidad para la interposición del medio de control de repetición en contra del señor Hernando Yara Echeverry son las previstas en el Código Contencioso Administrativo, que al respecto ordenaba:” (…)

En ese orden de ideas, el Juzgado advierte que al recurrente que no le acompaña la razón cuando argumenta que el término con que contaba la entidad para efectuar el pago de la condena es de 10 meses, porque como ya se expuso, la norma anterior es la que rige la situación discutida y por lo tanto el plazo era de 18 meses.

Teniendo claro lo anterior, el despacho una vez revisado el sublite evidencia que: i) la demanda fue presentada el 3 de abril de 2018 (ver hoja de reparto), ii) la providencia de segunda instancia cobró ejecutoria el 09 de octubre de 2014 (f.58), transcurriendo el plazo de 18 meses hasta el 10 de abril de 2016, y los dos años para la configuración de la caducidad se agotaron el 10 de abril de 2018; iii) el pago de la condena impuesta se llevó a cabo el 05 de diciembre de 2016 (f 69) feneciendo el plazo de dos años 06 de diciembre de 2018.

En este contexto, se corrobora que la caducidad del medio de control de repetición debe contabilizarse a partir de la fecha en que venció la oportunidad que la ley le otorgó a la entidad para pagar la condena, en tanto que los dos supuestos de indicados en la norma, este fue el primero que finalizó, concluyéndose por demás que la demanda fue presentada cuando aún restaban 7 días para que se configurara la caducidad ...)

10. Posteriormente mediante auto del 07 de julio de 2020 el Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Caldas resuelve excepciones previas de manera negativa, entre estas la de caducidad, acogiéndose a lo planteado en el auto que repuso la admisión de la demanda.



11. Inconforme con lo anterior, el apoderado del doctor Hernando Yara formula recurso de apelación contra el citado auto manifestando que: *“Por lo tanto, como la sentencia se profirió en vigencia de la ley 1437 de 2011, igual que la exigibilidad de la obligación que esta contiene, nos ratificamos en los argumentos que en nuestro caso se configuró el fenómeno de la caducidad, pues de conformidad con el artículo 192 de la ley 1437 de 2011, la entidad contaba con 10 meses para realizar el pago ordenado en la sentencia, contados desde el 10 de octubre de 2014, que es el día siguiente a la fecha de ejecutoria- 09 de octubre de 2014-, los cuales se cumplieron el 09 de agosto del año 2015, y es a partir de allí que se empiezan a contabilizar los 2 años”*.
12. Mediante auto interlocutorio 008 del 21 de enero de 2022 el Tribunal Administrativo de Caldas, revoca el auto del 7 de julio de 2020, y como consecuencia de lo anterior declara configurada la caducidad del medio de control.
13. A manera de conclusión, el Tribunal Administrativo de Caldas manifiesta lo siguiente: *“(…)Así las cosas, comoquiera que, en vigencia de las disposiciones propias del CPACA la obligación indemnizatoria que le asistía a la entidad demandante no fue satisfecha dentro del término de los 10 meses con los que contaba para ello, el referente temporal para la promoción oportuna del medio de control de repetición instaurado en el sub lite comenzó a correr en la fecha en que dicho plazo se venció. En tal sentido y al realizar la contabilización respectiva, se tiene que la demanda de repetición fue interpuesta por fuera del término de los dos años de que trata el literal l) del numeral 2º del artículo 164 del C.P.A.C.A.)”*.
14. Con esta interpretación, el Tribunal Administrativo de Caldas desconoció los postulados establecidos en el artículo 308 del CPACA, que ordenan respetar la aplicación del Decreto 01 de 1984, toda vez que reitero el proceso pristino fue formulado en vigencia del citado código, y por ende se debe tener en cuenta los 18 meses, y no los 10 meses como erradamente lo deciden en el mencionado auto.
15. En ese orden de ideas, el Tribunal Administrativo de Caldas se apartó del precedente vertical sentado en las sentencias que a continuación se enuncian, lo que conlleva a que los argumentos de la entidad que represento, no pudieron ser debatidos, ante la expresa imposibilidad legal de recurrir la providencia que resolvió la citada apelación, concediendo la citada excepción de caducidad y por ende agotándose los recursos de ley poder impugnar la decisión que culminó con el proceso *sub-judice*.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAN LAS PRETENSIONES

3.1 Procedibilidad de esta acción de tutela

Es importante destacar que en este caso sí se configuran las causales generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, definidas en la sentencia C-590 de 2005, tal como se expone a continuación:

3.1.1 Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional:

Teniendo en consideración que como consecuencia de la anómala decisión para la Rama Judicial, el Tribunal Administrativo de Caldas en la providencia objeto de



cuestionamiento decidió revocar la decisión del a- quo y en su lugar resolvió declarar configurada la caducidad del medio de control, con el argumento de que:

(...) Por lo tanto, el CPACA solo se aplicaría, entre otras cosas, a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia y, como quiera que, el proceso de reparación directa que dio origen a la condena contra el Estado, culminó con la sentencia de segunda instancia que cobró ejecutoria el 09 de octubre de 2014, y que por tanto el trámite administrativo de pago de la sentencia, -que no es una etapa del proceso judicial-, inició en vigencia del CPACA es claro que, es este Código el que rige los términos para el pago de la sentencia

Así las cosas, comoquiera que, en vigencia de las disposiciones propias del CPACA la obligación indemnizatoria que le asistía a la entidad demandante no fue satisfecha dentro del término de los 10 meses con los que contaba para ello, el referente temporal para la promoción oportuna del medio de control de repetición instaurado en el sub lite comenzó a correr en la fecha en que dicho plazo se venció. En tal sentido y al realizar la contabilización respectiva, se tiene que la demanda de repetición fue interpuesta por fuera del término de los dos años de que trata el literal l) del numeral 2o del artículo 164 del C.P.A.C.A...)

Por consiguiente, el yerro de la autoridad judicial demandada que evidencia varios defectos materiales y sustantivos, que consistieron en no haber tenido en cuenta las normas que rigen la materia en el presente caso, desconocer abiertamente la debida interpretación de normas de transición normativa así como haber dada un sentido erróneo a varios de los precedentes judiciales aplicables al caso en concreto, fijados el Consejo de Estado, con lo que **se quebrantó irremediablemente los derechos fundamentales** al debido proceso, a la defensa, a la contradicción, a la igualdad y al acceso efectivo y real a la administración justicia de la Rama Judicial, **lo cual afecta directa e injustificadamente las finanzas públicas de la entidad que represento.**

La Corte Constitucional en sentencia T-696/13 precisó la relevancia jurídica y constitucional de la protección del patrimonio público. Así lo señaló:

*“(...)Tratándose de la protección del patrimonio público, lo anterior no implica que no se pueda condenar al Estado cuando se equivoca, sino que, de condenarse, debe agotarse un procedimiento adecuado, y conforme a los requisitos que exige la ley, acompañado de una adecuada valoración y sustento probatorio según el proceso ordinario que se exige para este tipo de **pretensiones. Y en este punto, es donde las actuaciones de los jueces encuentran un valor trascendental en la garantía del bien jurídico colectivo. Así los jueces, en cada uno de los procesos que se adelante frente a ellos, deben ejercer un papel preponderante tratándose de pretensiones que involucren al Tesoro Público.**”*

Sumado a lo anterior, resulta de relevancia constitucional el asunto aquí planteado, toda vez que el Tribunal Administrativo de Caldas en la providencia cuestionada resolvió rechazar por caducidad la demanda incoada por la Rama Judicial, **transgrediendo en forma abierta el derecho al debido proceso, derecho de defensa, contradicción y al acceso efectivo y real a la administración justicia**, soslayando el análisis constitucional que se exige de las autoridades judiciales en



el momento de tomar sus determinaciones, debido a la naturaleza vinculante e imperante de la Carta Política sobre las demás normas del ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han considerado que no existe otro mecanismo de defensa judicial que permita solicitar el derecho a la igualdad que tienen todos los ciudadanos a que sus procesos sean resueltos de igual manera a como se hizo previamente en casos que guardan identidad fáctica y jurídica, de tal manera que de no abordarse el fondo de la alegación se dejaría a los actores en total estado de indefensión.

Así lo consideró la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia SU- 069 de 2018, en garantía del derecho a la protección judicial efectiva, al señalar que “(...) *El desconocimiento del precedente, sin una debida justificación, hace procedente la acción de tutela contra providencias judiciales puesto que vulnera el debido proceso y el derecho a la igualdad*”.

3.2. Requisitos de procedibilidad adjetiva

3.2.1. Tutela contra tutela

La presente solicitud de amparo no se trata de una **tutela contra tutela**, puesto que la providencia judicial que se censura, fue proferida en segunda instancia dentro del marco de la acción de repetición que se promovió por la Nación – Rama Judicial en contra de Hernando Yara Echeverry.

3.2.2 Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable:

En lo referente a la **existencia de otro mecanismo de defensa** para controvertir la decisión que vulnera los derechos fundamentales de la Nación – Rama Judicial, materializada en la providencia de segundo grado, **se advierte que no se cuenta con otro medio de defensa judicial ordinario para el efecto, por cuanto la providencia cuestionada resolvió el recurso de apelación interpuesto.**

Tampoco proceden en el caso concreto los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia, por cuanto los argumentos de la presente acción de tutela no corresponden a las causales taxativas de revisión consagradas por el legislador y se trata de un auto dictado en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Caldas.

Así las cosas, se tiene que, el único mecanismo para corregir la irregularidad en la que incurrió el Tribunal Administrativo de Caldas en este caso, es el amparo constitucional.

En efecto, en aras de obtener la protección inmediata y efectiva de los derechos al debido proceso, a la defensa, y a la contradicción, se acude a este mecanismo constitucional de tutela en aras de obtener su amparo y garantía, **y así evitar un perjuicio irremediable**, concretizado en la ejecutoria de una providencia de segunda instancia desconocedora de los derechos fundamentales y, consecuentemente **en una afectación al erario.**

Con la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Caldas, se evidencia entonces un perjuicio irremediable no solo para la Administración Judicial, sino para el Estado, como quiera que con la formulación de la acción de repetición se trataría de demostrar el incorrecto actuar de un funcionario judicial, quien generó con su actuar una indemnización por parte del Estado, lo que genera, la posibilidad para el



Estado pueda repetir en contra de este, cumpliéndose unos lineamientos de ley, los cuales en nuestro concepto son correctos, además de la fecha de formulación del citado medio de control.

3.2.3 Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...):

La providencia de segundo grado fue notificada a las partes del proceso por correo electrónico de notificaciones judiciales de la Rama Judicial el 24 de enero de 2022; por lo que el la providencia objeto de la presente acción quedó ejecutoriada el 27 de enero de 2022; razón por la cual este requisito se cumple con suficiencia.

3.2.4 Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible:

Este requisito también se reúne en este caso, toda vez que ya fueron expuestos con suficiencia, precisión y claridad los hechos generadores de la vulneración de los derechos fundamentales alegados y **serán esbozados con mayor profundidad a continuación:**

IV. DERECHOS VULNERADOS

4.1. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA DEFENSA, DE CONTRADICCIÓN, ACCESO EFECTIVO Y REAL A LA ADMINISTRACIÓN JUSTICIA POR DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO-INDEBIDA APLICACIÓN DE LA REGLA DE LA CADUCIDAD.

Con respecto a la caducidad es necesario señalar que esta figura ha sido enmarcada por el legislador, la doctrina y la jurisprudencia dentro de los presupuestos procesales, los cuales están relacionados **con el derecho de acción y corresponden a los requisitos necesarios para que pueda constituirse un proceso válido**, entre los que también se encuentran entre otros la capacidad de las partes, la jurisdicción y la competencia¹.

Es decir, la caducidad hace referencia al ejercicio de la acción dentro de determinados plazos fijados por la ley.

Asimismo se ha precisado que la caducidad limita el tiempo durante el que las personas, ya sean naturales o jurídicas, pueden acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias **con el propósito de resguardar el interés general y la seguridad jurídica.**

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia SU282/19 explicó enfáticamente que el examen de la caducidad de la demanda contencioso administrativa puede identificarse como de tipo objetivo, en la medida en que el juez constata el término y el cumplimiento de la carga, pero no puede modificar o soslayar el plazo previsto bajo un análisis subjetivo de la conducta de las partes. La objetividad y rigidez del examen están justificados por los intereses a los que responde la caducidad.

¹ escoví Enrique. Teoría General del Proceso, Bogotá, Temis. 1984. Pág. 95. CALAMANDREI los entendía como “(...) las condiciones que deben existir a fin de que pueda tenerse un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable, sobre la demanda, esto es, a fin de que se concrete el poder-deber del juez de proveer sobre el mérito.” Esta teoría se desarrolló por Oskar VON BÜLOW, quien precisó que la constitución válida de una relación jurídica procesal está condicionada a la satisfacción de requisitos de admisibilidad y condiciones previas, denominadas presupuestos procesales.



En efecto se advierte que la caducidad es una institución que propende **por la estabilidad de las relaciones jurídicas**, razón por la cual **debe darse una aplicación responsable, correcta y uniforme por parte del respectivo operador judicial**, ya que existen diferencias para algunos medios de control en el tiempo de los términos de caducidad del Código Contencioso Administrativo -CCA- y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA-.

Así pues se destaca que una aplicación errónea tal y como sucedió en el caso sub-judice da lugar a interpretaciones nefastas y antagónicas que en materia de términos de caducidad tienen como consecuencia **directa frustrar injusta y arbitrariamente el debido proceso y el acceso real y material a la administración de justicia, entre otros.**

Por lo que el asunto no es de poca monta, pues la indebida interpretación normativa **más allá de implicar una desatinada posición frente a un conflicto entre normas, refleja una tensión axiológica entre justicia material y la seguridad jurídica, tal y como pasará a explicarse en el numeral 4.2.**

4.2 VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA DEFENSA, DE CONTRADICCIÓN, ACCESO EFECTIVO Y REAL A LA ADMINISTRACIÓN JUSTICIA POR DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO POR DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO- INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE NORMAS DE TRANSICIÓN NORMATIVA –

Sea lo primero señalar que, en el análisis de la actividad judicial, resulta pertinente hacer referencia al alcance de la subsunción como una de las principales herramientas de los jueces en la labor de juzgamiento e interpretación normativa.

En efecto, en la interpretación del artículo 230 de la Carta Política, que establece el sometimiento de los jueces al imperio de la ley, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la administración de justicia no está limitada a la aplicación mecánica de las normas y, por ende, trasciende la tarea de subsunción y elaboración de los silogismos jurídicos, ya que:

“(...) la actividad judicial supone la realización de un determinado grado de abstracción o de concreción de las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para darle integridad al conjunto del sistema normativo y atribuirle, a manera de subregla, a los textos previstos en la Constitución o en la ley un significado coherente, concreto y útil...)²”

En concordancia con lo anterior, resulta claro que la subsunción constituye una importante herramienta al alcance de los jueces, principalmente para la aplicación de reglas con un sentido claro y unívoco, fundada en el principio de igualdad de trato ante la ley e imparcialidad de la administración de justicia.

Este instrumento permite que mediante la inferencia lógica deductiva se apliquen las consecuencias previstas en una regla general y abstracta a la hipótesis regulada en la norma correspondiente. Por lo tanto, la labor de subsunción exige la identificación del supuesto de hecho que regula la norma y la consecuencia jurídica general y abstracta que el Legislador le asignó. A partir de esos elementos, el juez debe identificar en el caso concreto la circunstancia fáctica descrita en la disposición y aplica la consecuencia jurídica correspondiente.

² Sentencia C-836/01



Así pues, la subsunción constituye una de las herramientas para la actividad de juzgamiento e interpretación normativa, en atención a la estructura lógica de las reglas jurídicas, permite la aplicación de las consecuencias previstas por las normas a los supuestos de hecho regulados por el Legislador.

En el caso concreto y particular, mediante la providencia reseñada, el Tribunal revocó el auto de primera instancia que había rechazado la demanda por caducidad del medio de control de repetición, **al señalar incorrectamente** que la norma que operaba en el presente caso, respecto al término con el que contaba la autoridad administrativa para cumplir con la condena judicial era la contemplada en el artículo 192 del C.P.A.C.A. Así pues se desconoció abiertamente que el proceso que culminó con la condena de la entidad demandante **se inició y se adelantó bajo el sistema escritural cuyo artículo 177 del Decreto 01 de 1984, prevé el plazo de 18 meses para que la autoridad pública acate la sentencia.**

Ahora bien en este punto es de suma importancia resaltar que no se puede ignorar que de acuerdo con el régimen de transición del sistema escritural, al sistema oral implementado en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, **la ejecutabilidad de las condenas imputadas a la administración está determinada por la norma vigente con la que se hubiese adelantado o tramitado el proceso por el cual fuese siendo condenada la entidad pública;** sin importar cuando se profiera la respectiva sentencia, tal como erróneamente lo adujo el Tribunal accionado.

Así pues, en los procesos escriturales el artículo 177 del C.C.A, prevé en relación con el término para cumplir con las condenas por parte de las entidades públicas, que tales condenas serán ejecutables ante la justicia ordinaria 18 meses después de su ejecutoria.³

De este modo, corresponde al juez siempre determinar con claridad en cuál de las dos situaciones descritas se encuentra el caso particular que estudia, a fin de determinar si aplica el plazo de los 10 meses o 18 meses con que cuenta la entidad pública para acatar la orden judicial o de conciliación, **dependiendo de la norma en rigor con que se hubiese iniciado y tramitado el proceso que concluyó condenando a la administración,** y así definir el momento a partir del cual comienza a correr el término de 2 años de caducidad del medio de control de repetición que se impetre.

Al respecto el Consejo de Estado ha dicho⁴:

*“(...) Sin embargo, observa la Sala que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fijó una regla de tránsito de legislación diferente y especial a la general prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, **para evitar el conflicto que en el tiempo se pudiera presentar con ocasión de la reforma. Como se anotó, el artículo 308 dispuso, de una parte, su aplicación con efecto general e inmediato a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren desde el 2 de julio de 2012; y de otra, reservó la fuerza obligatoria de la ley antigua para las situaciones jurídicas surgidas con anterioridad a esa fecha pero que no se hubiesen agotado en ese momento, otorgándole un efecto ultractivo hasta su terminación...**)*

³ En tanto que el artículo 192 del C.P.A.C.A., dispone sobre el plazo máximo para que la entidad administrativa cumpla con las condenas que le son imputadas, que es 10 meses contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00517-00(2184)



(...)Recuérdese que para resolver los conflictos suscitados por el tránsito de legislación, la regla general es que la norma nueva rige hacia el futuro, al porvenir, lo que comporta que se aplica a los hechos producidos a partir de su nacimiento y hasta el momento de su derogación.

La excepción es que la ley sea retroactiva, es decir, tenga fuerza para regular hechos ocurridos en el pasado o situaciones jurídicas pretéritas, o sea con anterioridad a su vigencia. En el caso de las leyes procesales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 y por tratarse de normas imperativas y de orden público, estas se aplican con efecto general e inmediato tanto a los procesos que se promuevan como a los procesos en trámite desde que comienzan a regir, sin perjuicio de que ciertas actuaciones iniciadas con antelación a su expedición, como 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, culminen al amparo de la ley procesal antigua, que tiene respecto de estas un efecto ultractivo o de supervivencia, es decir, conserva su fuerza vinculante para todas esas situaciones jurídicas y hasta su finalización.

Sin embargo, observa la Sala que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fijó una regla de tránsito de legislación diferente y especial a la general prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, para evitar el conflicto que en el tiempo se pudiera presentar con ocasión de la reforma. Como se anotó, el artículo 308 dispuso, de una parte, su aplicación con efecto general e inmediato a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren desde el 2 de julio de 2012; y de otra, reservó la fuerza obligatoria de la ley antigua para las situaciones jurídicas surgidas con anterioridad a esa fecha pero que no se hubiesen agotado en ese momento, otorgándole un efecto ultractivo hasta su terminación... (Negrilla y subrayado para destacar)

En conclusión, el CPACA únicamente se aplicará, a partir de su entrada en vigencia, **a las situaciones enteramente nuevas, nacidas con posterioridad a su vigor, y la ley antigua, en este caso el Decreto Ley 01 de 1984 y las normas que lo modifiquen o adicionen, mantienen su obligatoriedad para las situaciones jurídicas en curso, independientemente del momento en que culminen.**

Así pues los términos procesales, entre estos el de caducidad, se rigen por la ley vigente al momento del inicio de su cómputo. **Por ende, estos no se ven alterados por reformas legislativas posteriores.** Así, todo término de caducidad que haya iniciado su cómputo en forma previa al dos (2) de julio de 2012⁵ **sin importar la fecha en que se demande, se rige por los términos de caducidad del C.C.A y no por los del CPACA. Es decir, se aprecia el fenómeno de ultraactividad de la ley.**

⁵ Fecha de entrada en vigor del CPACA.



4.3 DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO POR VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD Y ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. NO RECONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL. DESCONOCIMIENTO DE SUB-REGLAS JURÍDICAS FIJADAS POR LA SECCIÓN TERCERA DEL CONSEJO DE ESTADO // DESCONOCIMIENTO A PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

En sentencia del 16 de septiembre de 2010 radicado 11001-03-15-000-2010-00830-00- el Consejo de Estado estableció respecto de la figura del precedente judicial lo siguiente:

“(…)Para emitir una solución al respecto, es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-836 de 2001, señaló que de acuerdo con lo establecido por el artículo 230 Superior, los Jueces sólo están sometidos al imperio de la ley y por tanto no están obligados a fallar en la misma forma como lo han hecho en casos anteriores, siempre y cuando, “expongan clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión”. Por tal razón, el mismo Tribunal Constitucional consideró en la Sentencia C-590 de 2005, que el desconocimiento injustificado del precedente judicial por parte del Juez, constituye una causal especial de procedibilidad de la Acción de Tutela.

Respecto del precedente vertical, la Jurisprudencia Constitucional ha sido enfática en sostener, que la autonomía del Juez se encuentra limitada por el respeto hacia las decisiones proferidas por los Jueces de superior jerarquía y, en especial, por los órganos de cierre en cada una de las Jurisdicciones. A esta conclusión ha llegado en consideración a las siguientes razones: 1) El principio de igualdad, que es vinculante para todas las autoridades, e incluso, para algunos particulares que exige, que supuestos fácticos iguales se resuelvan de la misma manera y por consiguiente, con la misma consecuencia jurídica; 2) El principio de cosa juzgada, que otorga a los destinatarios de las decisiones jurídicas, seguridad jurídica y previsibilidad de la interpretación, pues si bien es cierto, el derecho no es una ciencia exacta, sí debe existir certeza razonable sobre la decisión; 3) La autonomía judicial, que no puede desconocer la naturaleza reglada de la decisión judicial, pues sólo la interpretación armónica de esos dos conceptos garantiza la eficacia del Estado de Derecho; 4) Los principios de buena fe y confianza legítima, que imponen a la Administración un grado de seguridad y consistencia en las decisiones, pues existen expectativas legítimas con protección jurídica; 5) Por razones de racionalidad del sistema jurídico, porque es necesario un mínimo de coherencia a su interior

Ahora bien, el precedente judicial vinculante está constituido por aquellas consideraciones jurídicas que están cierta y directamente dirigidas a resolver el asunto fáctico sometido a consideración del juez. Así, el precedente está ligado a la ratio decidendi o razón central de la decisión anterior, la que al mismo tiempo, surge de los presupuestos fácticos relevantes de cada caso 5. De esta forma, la Corte Constitucional recordó que la ratio decidendi “i) corresponde a la regla que aplica el juez en el caso concreto, ii) se determina a través del problema jurídico que analiza en relación con los hechos del caso concreto y iii) al ser una regla debe ser seguida en todos los casos que se subsuman en la hipótesis prevista en ella…”)



Se advierte entonces que, con la decisión de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Caldas, se está desconociendo un derecho del Estado de poder recuperar los dineros pagados en atención al presunto obrar incorrecto de un funcionario judicial. No sólo se desconoce tal derecho, sino también del precedente judicial, viéndose vulnerados también de manera colateral el derecho a la igualdad y a los principios constitucionales como la seguridad jurídica, debido proceso y la confianza legítima, entre otros.

En este sentido, el derecho a la igualdad se muestra como una garantía a ser reconocida por las autoridades judiciales al momento de adoptar sus decisiones y el funcionario judicial debe garantizar la aplicación por igual de la ley en situaciones con supuestos fácticos y jurídicos análogos, en aras de propender por un tratamiento similar para los usuarios que requieran justicia.

Respecto al desconocimiento del precedente, como requisito específico de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la Corte Constitucional en la sentencia T-457 del 2008, dispuso:

“[...]En relación a la aplicación del precedente, esta Sala de Revisión en sentencia T-158 de 2006 señaló: “Por ello, la correcta utilización del precedente judicial implica que un caso pendiente de decisión debe ser fallado de conformidad con el(los) caso(s) del pasado, sólo

(i) si los hechos relevantes que definen el caso pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan el caso del pasado,

(ii) si la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado, constituye la pretensión del caso presente y

(iii) si la regla jurisprudencial no ha sido cambiada o ha evolucionado en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación [...]”.

La jurisprudencia ha permitido se utilice esta acción constitucional y concede el amparo solicitado, si se halla probada la ocurrencia de al menos una de las causales específicas de procedibilidad, que la Corte ha determinado a continuación:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.



e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución.”

En este sentido, podemos hablar de fuente principal y no secundaria, con carácter obligatorio y vinculante. De allí su obligatoriedad, por tratarse de un precedente vertical, como quiera que fue proferido por el Honorable Consejo de Estado.

En este entendido, para separarse del precedente, el Tribunal Administrativo de Caldas no cumplió los presupuestos básicos para que tal determinación sea viable, como son: i) referirse al precedente anterior y ii) ofrecer un argumento suficiente para el abandono o cambio de posición, ya que como se advierte ni siquiera tuvo presente lo establecido en el artículo 308 del CPACA, que ordenaba a reconocer la vigencia del Decreto 01 de 1984.

Lo que se quiere con esta discusión “*teoría del precedente*”, es conciliar el principio de igualdad de las personas según lo establecido en el artículo 229 de la Constitución, y la seguridad jurídica basándonos en el principio de buena fe.

En ese orden de ideas, se trae a colación providencia que recurso de súplica radicado 110010323000201800203 (63051) del Consejo de Estado, M.P. GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE, el cual decidió un asunto similar al tratado respecto del término y contabilización de términos de caducidad en materia de acción de repetición, durante la transición normativa, explicando lo siguiente:

(...) El artículo 308 CPACA, dispone que los procesos que estaban en curso cuando entro en vigencia esa ley, seguirían con el régimen jurídico anterior y, por ello, las entidades deben pagar las sentencias condenatorias de los procesos tramitados con el CCA en el término indicado en ese código, es decir dentro de los 18 meses siguientes a su ejecutoria (inciso 4 artículo 177). La sentencia que condeno a la parte demandante quedo ejecutoriada el 10 de junio de 2015 (f 42 C 1) y la entidad pago la condena el 3 de mayo de 2017 (f 25 C1), esto es, después del plazo de los 18 meses establecido en el artículo 177 CCA que vencía el 10 de diciembre de 2016, y por ello el término para intentar la demanda debe contarse a partir del día siguiente al plazo que se tenía para pagar y que vencía el 11 de diciembre de 2018. Como la demanda se presentó el 10 de diciembre de 2018 (f 58 C1), no operó el fenómeno preclusivo de la caducidad y, por ello, se revocará la decisión suplicada...” (Negrilla y subrayado para destacar)

Nótese como, el Consejo de Estado en armonía por lo dispuesto por el legislador, reconoce entonces la aplicación del decreto 01 de 1984, y por ende



el término de los 18 meses, sobre los 10 meses establecidos en la Ley 1437 de 2011, todo esto en atención a lo establecido en el mismo artículo 308 del CPACA.

El artículo 308 de la ley 1437 de 2011 establece que:

“(...) ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior...

En ese orden de ideas, dicho artículo (308 CPCA) aclara que los procesos en vigencia de esa normativa, seguirán con el régimen jurídico anterior y, por ello, las entidades deben pagar las condenas de los procesos tramitados con el CCA, y no con el CPACA, en el término indicado en el C.C.A, es decir, dentro de los 18 meses siguientes a su ejecutoria.

Si se observa el expediente, la sentencia que condenó a la Dirección Ejecutiva quedó ejecutoriada el 09 de octubre de 2014 y la entidad efectuó el pago de la condena en el mes de diciembre de 2016, o sea, después del plazo de los 18 meses establecido en el C.C.A, que vencía el 09 de abril de 2016, y por ello el término para formular la demanda debe contarse a partir del día siguiente al plazo que se tenía para pagar y que vencía el día 09 de abril de 2018.

De acuerdo a las pruebas aportadas, la demanda de repetición fue radicada el día 03 de abril de 2018. Es decir, en tiempo.

Adicionalmente el Alto Tribunal en sentencia de segunda instancia del 10 de agosto de 2016 radicado 27001233100020040101801 (41.451) M.P Hernán Andrade Rincón determinó:

“(...) En conclusión, el término para intentar la acción, de acuerdo con la interpretación condicionada que realizó la Corte Constitucional de las normas que lo establecieron - No. 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y artículo 11 de la Ley 678 de 2001-, empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4° del Código Contencioso Administrativo. (...)

Como queda visto, se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es el pago de la suma a que se condenó, o por la cual se concilió, o cuyo reconocimiento se realizó, o el vencimiento de los 18 meses a que se refiere el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo sin que se haya realizado el pago de tal suma, como el momento para que empiece a correr el término para ejercer la acción...

Es conocido entonces, que por desconocimiento del precedente vertical por parte de la Magistratura Seccional, se conlleva a un perjuicio para el Estado de poder accionar en contra, en este caso, de un funcionario judicial, ya que se restringe el



acceso a la administración de Justicia de manera tajante, toda vez que la decisión fue en segunda instancia, no existiendo por ende, recurso legal alguno que remedie tal situación.

En ese orden de ideas, el Tribunal Administrativo de Caldas se apartó del precedente sentado en las sentencias de la referencia, lo que conlleva a que los argumentos de la entidad que represento, no pudieron ser debatidos, ante la expresa imposibilidad legal de recurrir la providencia que resolvió la citada apelación, concediendo erradamente excepción de caducidad.

Cabe concluir entonces, que sólo los cambios de posición Jurisprudencial no fundados o con desconocimiento de normas, como en este caso, serán objeto de control de manera excepcional por parte del Juez de Tutela, en tanto que constituyen manifestaciones de apartamiento del precedente judicial vertical por parte del Juez, que conllevan per se, al desconocimiento del principio de igualdad de quienes se encuentran en idénticas circunstancias frente a la Ley.

En gracia de discusión, y sin perjuicio de lo previamente decantado se trae a colación que sobre la materia, incluso la Agencia de Defensa Jurídica del Estado en el texto "RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL CÓMPUTO DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN", ha establecido que:

"(...) En ese orden de ideas, el cómputo de la caducidad de 2 años de la acción de repetición dentro de los procesos adelantados en vigencia del Código Contencioso Administrativo tiene dos formas para contabilizarse i) a partir del día siguiente al pago de la condena o conciliación, y (ii) si el pago no se realizó dentro del término de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria o a la fecha de ejecutoria del auto aprobatorio de la conciliación, según sea el caso, los 2 años se contarán a partir del día siguiente del cumplimiento de los 18 meses.

Destaca dicho documento como primera conclusión:

El cómputo de la caducidad de 2 años de la acción de repetición dentro de los procesos adelantados en vigencia del Código Contencioso Administrativo tiene dos formas para contabilizarse i) a partir del día siguiente al pago de la condena o conciliación, y (ii) si el pago no se realizó dentro del término de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia condenatoria o del auto aprobatorio de la conciliación, según sea el caso, los 2 años se contarán a partir del día siguiente del cumplimiento de los 18 meses.

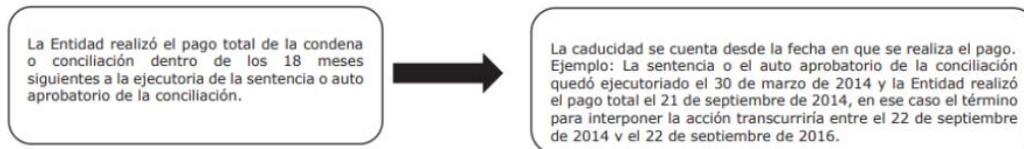


A manera explicativa la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el citado texto, a página 25, trae el siguiente ejemplo:

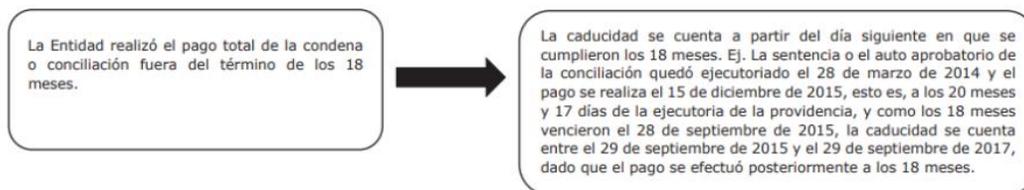


CÓMPUTO DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN VIGENCIA DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SUPUESTO 1. Pago total dentro del término de los 18 meses.



SUPUESTO 2. Pago total fuera del término de los 18 meses.



Por tanto, señores Magistrados del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la presente acción constitucional se presenta ante una inminente negación al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, hechos que per se son graves, por cuanto elimina la posibilidad de repetir contra un funcionario para recuperar dineros del estado; la misma se denota en urgente, toda vez que con lo visto, se genera una ejecutoria de la providencia que no sólo desconoce el precedente judicial y la norma establecida en el artículo 308 del CPACA, y por ende la imposibilidad de cobro, existiendo prueba fehaciente que evidencia la declaratoria de caducidad antes esgrimida, cuando la misma no debió ser reconocida.

V. PETICIÓN

Solicito respetuosamente se amparen los derechos vulnerados a la entidad que represento, y en consecuencia, se ordene revocar la decisión de segunda instancia tomada por el Tribunal Administrativo de Caldas, y en su lugar se ampare el derecho fundamental conculcado, toda vez que la referida decisión contraría el orden jurídico con capacidad de lesionar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso y de igualdad que le asisten a esta Dirección Ejecutiva, como quiera que estos se constituyen *per se*, en una tutela judicial efectiva que estructura el derecho fundamental de las personas a ser tratadas en condiciones de igualdad cuando acceden a la administración de justicia.

Por lo anterior, solicito se continúe con el trámite procesal del citado medio de control de repetición por parte del Juzgado de conocimiento.

VI. JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento manifiesto que por los mismos hechos y derechos, no he presentado petición similar ante ninguna autoridad judicial.

VII. PRUEBAS



Solicito al Honorable Magistrado de Tutela tenga como pruebas los siguientes documentos:

- Copia de la Resolución de Nombramiento y Acta de Posesión del doctor
- Auto interlocutorio A.I 729 del 28 de septiembre de 2018.
- Auto interlocutorio A.I 151 de 2019 que decide el recurso de reposición contra el Auto Admisorio.
- Auto interlocutorio 296 del 07 de julio de 2020 que resuelve excepciones previas.
- Auto interlocutorio 008 del 21 de enero de 2022 proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas.
- Providencias reconocimiento precedente judicial.

VIII. ANEXOS

- Poder otorgado a mi favor y respectivos anexos.
- Documentos aducidos como prueba.

XI. NOTIFICACIONES Y CORRESPONDENCIA

Solicito se remitan notificaciones:

A LA AUTORIDAD JUDICIAL DEMANDADA: Tribunal Administrativo de Caldas en los respectivos despachos judiciales ubicados en el Palacio de Justicia Fanny González Franco de Manizales ubicado en la carrea 23 N° 21 48.
Correo electrónico: sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co

A LA PARTE AQUÍ DEMANDANTE: Paola Joana Espinosa Jiménez, apoderada de Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a la Calle 72 No. 7-96, o al correo electrónico pespinoj@deaj.ramajudicial.gov.co y deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co

Cordial saludo,



PAOLA JOANA ESPINOSA JIMENEZ
C.C. No. 52.818.097 de Bogotá