



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

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 05001-23-31-000-2014-00024-01(59748)

Actor: RUBÉN DARÍO MUÑOZ PULGARÍN

Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA – APELACIÓN DE SENTENCIA

Temas: DAÑO CAUSADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Responsabilidad del Estado por defectuoso funcionamiento en la Administración de Justicia / DAÑO ANTIJURÍDICO – No se demostró / INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA – el hecho de ser vinculado a una investigación, bien sea administrativa o judicial, no genera, per se, un daño antijurídico.

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 5 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Sistema Escrito, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El señor Rubén Darío Muñoz Pulgarín presentó demanda contra la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, por el supuesto defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia en el que incurrió el Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín y los empleados de ese despacho, al instaurar una denuncia disciplinaria en su contra ante el Consejo Seccional de la Judicatura, basada en el supuesto irrespeto hacia ellos en el desarrollo del litigio en conocimiento de ese despacho en que él fungía como apoderado, denuncia que se resolvió absteniéndose de iniciar un proceso disciplinario en su contra.



II. ANTECEDENTES

1. Demanda¹

El 21 de septiembre de 2005², el señor Rubén Darío Muñoz Pulgarín³, quien actúa en su propio nombre y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda contra la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura; Javier Echeverri Correa, Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín; Víctor León Gómez Gómez, secretario; Jhon Jairo Rincón Durán, oficial mayor; Carlos Javier Lara Moncada, sustanciador grado 9 y Lizardo de Jesús Jiménez Monsalve, citador grado 4, con el fin de que se le indemnizaran los perjuicios causados con el defectuoso funcionamiento en la Administración de Justicia en el que supuestamente incurrió el Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín y los empleados de ese despacho al instaurar una denuncia disciplinaria en su contra ante el Consejo Seccional de la Judicatura, como consecuencia de que el actor solicitara a ese despacho *“una investigación en contra de varios de los empleados de allí, por presuntas violaciones al principio de igualdad de los derechos de los sujetos procesales al interior del proceso Radicado No. 1999,0879, donde era accionante la señora AMANDA ENORIS BARRIENTOS, contra Protección S.A. y otros”*⁴.

La mencionada denuncia contra el actor se sustentó en que *“había irrespetado, tanto al titular del Despacho como a algunos de sus subalternos”*⁵ y, como consecuencia, se le vulneraron los *“derechos fundamentales de: dignidad, igualdad, honra, buen nombre, debido proceso (...) toda vez que fue exonerado de la investigación disciplinaria, por parte del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria de Antioquia”*⁶.

Por lo anterior, el demandante solicitó que se ordenara una indemnización por concepto de perjuicios materiales, los cuales no cuantificó, y solo señaló que se basan en los *“honorarios profesionales, causados al interior de la investigación disciplinaria, toda vez que el suscrito mismo se defendió”*⁷; por perjuicios morales pidió la suma de 100 SMLMV,

¹ El presente proceso tuvo inicialmente la radicación No. 05001-23-31-000-2005-08171-00, en conocimiento del Tribunal Administrativo de Antioquia; la cual se mantuvo con la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos cuando fue remitido, en donde le correspondió por reparto al juzgado 26 administrativo del circuito de Medellín (fl. 19 C2); no obstante, el demandante presentó, el 8 de mayo de 2014 (fls. 150 y 151 C2), solicitud de nulidad por falta de competencia, la cual prosperó y, en auto de 1^o de julio de 2014 (fls. 189 a 191 C2), el juzgado 2^o administrativo de descongestión del circuito de Medellín declaró su falta de competencia y ordenó remitir el asunto al Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual asumió el conocimiento en auto de 3 de diciembre de 2014 (fls. 194 a 196 C2) y en cuyo reparto se cambió la radicación a la que tiene actualmente.

² Folios 1 a 5 del cuaderno 2.

³ Es abogado portador de la tarjeta profesional número 73699 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, como se señala en el escrito de la demanda.

⁴ Folio 1 del cuaderno 2.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Folio 2 del cuaderno 2.



además del reconocimiento de “*la indemnización en equidad, consagrada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998*”⁸.

1.1. Hechos

Los hechos presentados en la demanda son los siguientes:

En 1999, el actor, como apoderado judicial, presentó demanda para solicitar la pensión de sobreviviente a favor de la señora Amanda Enoris Barrientos y sus hijas, la cual le correspondió por reparto al Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín.

En desarrollo del proceso, indica el actor, observó ciertas irregularidades, así como “*violación al principio de igualdad de los sujetos procesales y al proceso mismo*”⁹, por parte de los funcionarios del despacho, así como de su titular, por lo que puso en conocimiento de este último dicha situación.

El juez, en respuesta a lo señalado por el actor, “*demonstró cierta inequitatividad en contra de la accionante y del suscrito*” y tras “*varias irregularidades*”¹⁰, declaró la nulidad de todo lo actuado y se manifestó impedido para seguir conociendo del asunto.

Posteriormente, el Juez Quinto Laboral y varios de sus empleados presentaron denuncia disciplinaria contra el actor, señalando irrespeto de su parte y “*falta de fundamentación jurídica para pedir*”¹¹.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia inició la indagación preliminar pertinente, la cual concluyó con la abstención de iniciar proceso disciplinario contra el actor.

Adicionalmente, se reseña que el mencionado juez “*fue investigado penal y disciplinariamente por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Seccional de la Judicatura, por hechos irregulares presentados en su Despacho, encontrándose suspendido, a la fecha de la presentación de esta demanda*”¹².

2. Trámite de primera instancia

2.1. Admisión de la demanda y notificación

2.1.1. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto del 12 de diciembre de 2005¹³, inadmitió la demanda con el fin de que la parte actora estimara de forma clara y precisa el monto de los perjuicios materiales.

⁸ Folio 3 del cuaderno 2.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Folio 13 del cuaderno 2.



2.1.2. En memorial de 23 de enero de 2006¹⁴, la parte actora subsanó la demanda y señaló la suma de \$39'113.750 por concepto de perjuicios materiales, en razón de sus honorarios profesionales.

2.1.3. El 7 de junio de 2006¹⁵, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y ordenó notificar a la parte demandada y al Ministerio Público.

2.1.4. La demanda se notificó en debida forma a la Nación – Rama Judicial¹⁶, a Víctor León Gómez Gómez¹⁷, a Javier Echeverri Correa¹⁸ y al Ministerio Público¹⁹.

Frente a los demás demandados, el actor desistió de ellos en memorial de 15 de febrero de 2007²⁰, lo cual fue resuelto, en auto de 19 de febrero de 2007 proferido por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Medellín, en forma favorable por “cumplir con los requisitos del artículo 342 del Código de Procedimiento Civil”²¹.

2.1.5. El presente asunto se fijó en lista el 23 de abril de 2014 y fue desfijado el 7 de mayo del mismo año²².

2.2. Contestación de la demanda

2.2.1. El curador *ad litem* de Javier Echeverri Correa, en memorial de 17 de marzo de 2014²³, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Expuso que el actuar de su representado fue ajustado a la ley y no obró de mala fe al denunciar disciplinariamente al actor, pues estimó que su actuar fue irrespetuoso y beligerante.

2.2.2. La Rama Judicial, a través de escrito presentado el 8 de mayo de 2014²⁴, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, en tanto consideró que el funcionario judicial, al instaurar la denuncia contra el actor, “*estaba obrando al amparo de las potestades que le han sido asignadas como director del proceso y facultado para sancionar a quien a su juicio le falte al respeto como en este caso aconteció*”; además, no se encuentran los supuestos para endilgar responsabilidad administrativa cuando en

¹⁴ Folios 14 y 15 del cuaderno 2.

¹⁵ Folios 16 y 17 del cuaderno 2. Si bien en dicho auto aparece la fecha 7 de junio de 2007, lo cierto es que se profirió en 2006, como hace constar la notificación al procurador judicial el 20 de junio de 2006, en la secretaría de ese Tribunal.

¹⁶ Folio 38 del cuaderno 2.

¹⁷ Folio 83 del cuaderno 2.

¹⁸ Folio 146 del cuaderno 2. A este demandado se le nombró curador *ad litem*, el cual se posesionó el 10 de marzo de 2014.

¹⁹ Folio 17 anverso del cuaderno 2.

²⁰ Folio 61 del cuaderno 2.

²¹ Folio 62 del cuaderno 2.

²² Folio 149 del cuaderno 2.

²³ Folios 147 a 149 del cuaderno 2.

²⁴ Folios 152 a 156 del cuaderno 2.



el presente caso no se adelantó ningún proceso disciplinario, sino que fue una indagación preliminar que concluyó con la abstención de adelantar el respectivo trámite.

2.3. Etapa probatoria y alegatos de conclusión

A través de providencia del 18 de marzo de 2015²⁵, el Tribunal de primera instancia decretó como pruebas las solicitadas por el actor y la parte demandada, respectivamente.

Una vez vencido el período probatorio, por auto de 3 de febrero de 2017²⁶ se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

La parte demandante reiteró lo expresado en la demanda y señaló que con el actuar del demandado Javier Echeverri Correa, se le vulneraron sus derechos fundamentales, cuando, con su accionar como apoderado judicial, únicamente buscaba sacar adelante las súplicas de la demanda que se adelantaba en el despacho a cargo del demandado²⁷.

La Rama Judicial esgrimió los mismos argumentos de la contestación de la demanda y resaltó que quienes ejercen la profesión de abogado se encuentran expuestos a que, por su comportamiento en los procesos judiciales, se les investigue disciplinariamente, lo que no implica que dichas investigaciones generen un daño por sí mismas, sino cuando en su desarrollo se vulnera el derecho a la defensa²⁸.

El Ministerio Público emitió concepto para solicitar que se nieguen las pretensiones de la demanda y estimó que por la denuncia disciplinaria interpuesta por el funcionario judicial no se le afectó el buen nombre y la imagen al actor, cuando este *“no hizo esfuerzo probatorio alguno para acreditar cómo se vio afectado su good will como abogado, ya fuera mostrando el perjuicio patrimonial que eventualmente pudo devenir de dicha circunstancia, pues en ese sentido no se aportó ningún soporte contable o técnico que diera cuenta de la disminución de sus ingresos u honorarios”*²⁹.

III. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En sentencia de 5 de mayo de 2017³⁰, la Sala del Sistema Escrito del Tribunal Administrativo de Antioquia consideró que no había mérito para acceder a las pretensiones de la demanda, pues, si bien se demostró la existencia de un proceso

²⁵ Folio 199 del cuaderno 2.

²⁶ Folio 239 del cuaderno 2.

²⁷ Folios 277 a 279 del cuaderno 2.

²⁸ Folios 282 y 288 del cuaderno 2.

²⁹ Folios 294 a 297 del cuaderno 2.

³⁰ Folios 299 a 306 del cuaderno de segunda instancia.



disciplinario en contra del actor debido a una denuncia formulada por quien, para ese momento, era funcionario judicial, se estimó que esa circunstancia, por sí sola, no vulneraba los derechos *-buen nombre, dignidad e imagen-* alegados por el actor.

Se señaló que la mencionada denuncia se presentó bajo los preceptos constitucionales y legales, en uso de las facultades que se le otorgan a un funcionario judicial, *“ya que es deber de todo servidor público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de posible falta disciplinaria, ponerlo en conocimiento de la autoridad competente”*; además, no se evidenció que en el desarrollo del trámite disciplinario ante la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura se vulnerara el debido proceso.

Adicionalmente, se resaltó que el demandante no acreditó con ningún medio probatorio la afectación a su *“good will”* como abogado por cuenta del proceso disciplinario; asimismo, no quedó demostrada *“una relación de causalidad inmediata entre el daño alegado en la demanda, relacionado con el sometimiento del demandante a una investigación disciplinaria que afectó su buen nombre y la actuación del funcionario público (...) ya que ello es una carga jurídica que el investigado estaba en la legítima obligación de soportar por su condición de abogado”*.

La sentencia fue notificada inicialmente por edicto fijado el 15 de mayo de 2017³¹; sin embargo, debido a la constancia secretarial de 6 de junio de 2017, en la que se informó que el secretario que firmó dicho edicto, para esa fecha, ya no laboraba en dicho Tribunal³², la providencia se volvió a notificar por edicto fijado el 12 de junio de 2107 y desfijado el 14 de junio del mismo año³³.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante manifestó su inconformidad mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2017³⁴, por considerar que en el *sub lite* se encuentra demostrado que fue víctima del actuar de *“quien era investido con la categoría de juez de la República, no sólo cometió múltiples errores y horrores judiciales en contra de mi mandante de ese proceso, nino [sic] en mi contra, con sus demostrados actos delincuenciales”* y con ello se le vulneraron sus derechos fundamentales, además de que *“ha perdido clientes por aparecer en el sistema de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura”*.

Además, consideró que con el fallo cuestionado se desconocieron los argumentos de la destitución del mencionado juez y *“tampoco hicieron alusión a la EMPRESA CRIMINAL”*

³¹ Folio 307 del cuaderno de segunda instancia.

³² Folio 313 del cuaderno de segunda instancia.

³³ Folio 314 del cuaderno de segunda instancia.

³⁴ Folios 308 a 312 del cuaderno de segunda instancia.



que tenía instituida éste sujeto en el Juzgado 5º Laboral del Circuito de Medellín” (subrayas originales del texto).

Con fundamento en lo anterior, solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, condenar a los demandados y acceder a las pretensiones de la demanda.

V. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación fue concedido por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto de 7 de julio de 2017³⁵ y fue admitido por esta Corporación el 30 de agosto del mismo año³⁶.

El 18 de octubre de 2017³⁷ se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

La Rama Judicial reiteró los argumentos expuestos en sus alegatos de conclusión de primera instancia, en relación con el hecho de que los abogados están expuestos a que se les adelante una investigación disciplinaria, sin que por ello se les cause un daño; además de que no se configuran los elementos para endilgar responsabilidad a esa entidad³⁸.

La parte demandante, el curador *ad litem* de Javier Echeverri Correa y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el asunto.

VI. CONSIDERACIONES

1. Prelación de fallo

En la actualidad, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado tiene bajo su conocimiento procesos que entraron para dictar fallo definitivo con anterioridad al presente asunto, situación que en los términos del artículo 18 de la Ley 446 de 1998 exigiría su decisión en atención al orden cronológico respecto del cual pasaron los expedientes al despacho de la magistrada conductora del proceso; sin embargo, es importante precisar que la mencionada disposición normativa prevé que en los procesos de conocimiento de esta jurisdicción tal orden puede modificarse, en atención a la naturaleza de los asuntos, por importancia jurídica o trascendencia social.

³⁵ Folio 315 del cuaderno de segunda instancia.

³⁶ Folios 319 del cuaderno de segunda instancia.

³⁷ Folio 321 del cuaderno de segunda instancia.

³⁸ Folios 325 a 337 del cuaderno de segunda instancia.



En esta misma línea, conviene destacar que la Ley 1285 de 2009, en su artículo 16, permite decidir de manera anticipada, esto es, sin sujeción al orden cronológico de turno, los procesos en relación con los cuales su decisión definitiva *“entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia”*.

En el presente caso se encuentra que el tema objeto de debate consiste en el supuesto defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, derivado de la investigación previa disciplinaria adelantada en contra del señor Muñoz Pulgarín, tema respecto del cual la Sección Tercera del Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones y ha fijado una jurisprudencia consolidada y reiterada, motivo por el cual, con fundamento en el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, la Subsección se encuentra habilitada para resolver este caso de manera anticipada³⁹.

2. Competencia de la Sala

En virtud de lo normado por el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el reglamento interno de la Corporación⁴⁰, se le asignó a esta Sala, el conocimiento en segunda instancia, sin consideración a la cuantía, de los procesos de reparación directa promovidos en vigencia del Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo⁴¹, cuya causa *petendi* sea: i) el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia; ii) el error judicial o iii) la privación injusta de la libertad⁴².

3. Oportunidad de la acción

Al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del CCA, la acción de reparación directa debe interponerse dentro del término de dos (2) años *“contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”*.

En el presente caso, la parte actora solicitó la indemnización de los perjuicios causados por un supuesto defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia *-que devino de la denuncia disciplinaria instaurada en su contra por Javier Echeverri Correa, quien para ese entonces era Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín-*, y la investigación que tuvo que enfrentar por ese hecho, la cual concluyó con la abstención de iniciar el proceso disciplinario por parte de la Sala Disciplinaria del Consejo

³⁹ Al respecto se puede consultar la sentencia de 27 de septiembre de 2000, expediente 11601, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, sentencia de 2 de mayo de 2013, expediente 26467, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 28 de agosto de 2019, expediente 50500.

⁴⁰ Acuerdo 080 de 2019.

⁴¹ En adelante CCA.

⁴² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 9 de septiembre de 2008, expediente 11001-03-26-000-2008-00009-00, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Seccional de la Judicatura de Antioquia, mediante proveído de 14 de julio de 2005, que se notificó al actor hasta el 16 de septiembre del mismo año⁴³.

En esas condiciones, según la jurisprudencia de esta Sección, el término de caducidad, en principio, se debe contabilizar desde el día siguiente a que se produjo el hecho que dio causa al supuesto defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia -*la denuncia disciplinaria instaurada por el Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín*-; sin embargo, para el *sub lite* se contabilizará desde el día siguiente a la notificación de la providencia que se abstuvo de iniciar el proceso disciplinario, en razón a que con esa determinación se tuvo conocimiento sobre el daño alegado, pues no se encontró mérito suficiente en la denuncia para seguir adelante con el proceso disciplinario.

Así las cosas, la caducidad se contabilizará a partir del 17 de septiembre de 2005 –*día siguiente a la notificación de la decisión*-, de modo que el último plazo para ejercer el derecho de acción, en término, feneció el 17 de septiembre de 2007 y como la demanda se radicó el 21 de septiembre de 2005, se concluye que su presentación fue oportuna.

4. Legitimación en la causa

El señor Rubén Darío Muñoz Pulgarín está legitimado en la causa por activa, toda vez que fungió como parte denunciada en la indagación preliminar que se promovió ante el Consejo Seccional de la Judicatura por la denuncia del Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín, proceso con el cual consideró que se generó los perjuicios materiales y morales alegados en la demanda.

En el caso bajo estudio, el defectuoso funcionamiento en la Administración de Justicia invocado a título de *causa petendi* en el escrito inicial permite concluir que la Rama Judicial y Javier Echeverri Correa, como exfuncionario judicial, se encuentran legitimados en la causa por pasiva, pues es a quienes se les imputa el daño objeto de la controversia.

En relación con su legitimación material, se aclara que, por determinar el sentido de la sentencia -*denegatoria o condenatoria*-, no se analizará *ab initio*, sino al adelantar el estudio que permita definir si existió o no una participación efectiva en la producción del daño antijurídico alegado por la parte actora.

⁴³ Folio 270 y 271 del cuaderno 2. Si bien en el presente proceso no se encuentra acta de notificación personal de la decisión del 14 de julio 2005 y solo reposa una constancia de comunicación a las partes del 9 de septiembre de 2005 (Folio 269 del cuaderno 2), el actor en una solicitud de copias posterior, en el expediente disciplinario, manifestó que dicho proveído le fue notificado el 16 de septiembre de 2005.



5. El objeto del recurso de apelación

La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia con el fin de que sea revocada, al considerar que no se tuvieron en cuenta los argumentos expuestos sobre la conducta del funcionario judicial del cual, a su parecer, fue víctima. Dijo que con la denuncia disciplinaria instaurada y el subsiguiente proceso que tuvo que enfrentar, se le vulneraron sus derechos fundamentales al buen nombre y la honra, y por dicho proceso se afectó directamente su ejercicio profesional.

Así las cosas, le corresponde a la Sala analizar los argumentos esbozados por la parte demandante y, con ello, determinar la existencia de un posible daño antijurídico y, en caso de que resulte probado, determinar si es imputable o no la entidad y el exfuncionario judicial demandados por el defectuoso funcionamiento alegado.

De igual manera, en el evento de ser necesario, se analizará si se presentó una afectación susceptible de ser indemnizada en la forma indicada por la parte actora.

6. El caso concreto

6.1. Hechos probados

El 25 de marzo de 2003, el señor Javier Echeverri Correa, en su condición de Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín, junto con varios empleados de su despacho presentaron queja disciplinaria en contra del abogado Rubén Darío Muñoz Pulgarín, *“por los continuos atropellos y malos tratos en contra de los funcionarios y empleados de este despacho”*⁴⁴.

El conocimiento del asunto le correspondió a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, la cual, mediante auto de 25 de abril de 2003, avocó conocimiento del asunto e inició la respectiva investigación previa⁴⁵, lo que se notificó al actor el 30 de abril del mismo año⁴⁶.

El 2 de mayo de 2003, el actor presentó escrito en el que rindió versión libre y expuso que la denuncia presentada por el titular y empleados del Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín no tenía sustento⁴⁷.

Mediante auto de 14 de julio de 2005⁴⁸, la Sala Dual Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia resolvió: **i)** abstenerse de iniciar

⁴⁴ Folios 220 a 222 del cuaderno 2.

⁴⁵ Folios 241 y 242 del cuaderno 2.

⁴⁶ Folio 247 del cuaderno 2.

⁴⁷ Folio 249 y 250 del cuaderno 2.

⁴⁸ Folios 263 a 268 del cuaderno 2.



proceso disciplinario en contra del abogado Rubén Darío Muñoz Pulgarín; **ii)** ordenó el archivo del proceso y **iii)** expidió copia de dicho auto para que se enviara a esa misma corporación a fin de que se investigara la conducta del denunciante Javier Echeverri Correa, quien para ese momento aún seguía siendo funcionario judicial.

Establecidos los hechos probados, la Sala procede a efectuar el análisis de responsabilidad en el caso concreto, en orden a establecer si se presentó o no un daño antijurídico susceptible de ser indemnizado.

6.2 El daño antijurídico

El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad Estatal es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, dado que constituye un elemento necesario de la responsabilidad, toda vez que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala “*sin daño no hay responsabilidad*” y solo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación al Estado.

En este sentido la Sala ha discurrido así:

“[P]orque a términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.”

“La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión”⁴⁹.

En época más reciente, sobre el mismo aspecto se señaló:

“Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa, es la existencia del daño, puesto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.”

“En efecto, en sentencias proferidas (...) se ha señalado tal circunstancia precisándose (...) que ‘es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...’ y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 13 de agosto de 2008, exp. 17.412, C.P. Enrique Gil Botero y de 6 de junio de 2012, exp. 24.633, C.P. Hernán Andrade Rincón, entre otras.



*responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado*⁵⁰.

En este asunto, el actor manifestó que el daño antijurídico le fue ocasionado por la entidad demandada y el exfuncionario judicial, dado que la actuación de este último llevó a una investigación previa disciplinaria que terminó con providencia del 14 de julio de 2005, en la que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia se abstuvo de iniciar el respectivo proceso disciplinario.

Alegó que, con la denuncia disciplinaria y la posterior investigación preliminar, se le habrían ocasionado varios menoscabos, porque se afectó su buen nombre y honra lo que impactó directamente su ejercicio profesional, pues al aparecer en el sistema de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, perdió clientes y tuvo que invertir su tiempo como litigante en defenderse de las arbitrariedades que cometió el señor Echeverri Correa, como juez de la República.

El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, esta Sección del Consejo de Estado⁵¹ ha establecido que resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama:

- i)** Que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, *“Con ello, entonces, se excluyen las decisiones que se mueven en la esfera de lo cuestionable o las sentencias que contienen interpretaciones válidas de los hechos o derechos”*⁵².
- ii)** Que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal.
- iii)** Que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 16 de julio de 2015, exp. 28.389, C.P. Hernán Andrade Rincón. La Subsección, de forma pacífica, ha reiterado el criterio antes expuesto. Al respecto se pueden consultar las siguientes decisiones: i) radicado No 38.824 de 10 de noviembre de 2017; ii) radicado No 50.451 de 10 de noviembre de 2017; iii) radicado No 42.121 de 23 de octubre de 2017; iv) radicado No 44.260 de 14 de septiembre de 2017; v) radicado No 43.447 de 19 de julio de 2017; vi) radicado No 39.321 de 26 de abril de 2017, entre otras.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, expediente 16.516, C.P. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente 24.633, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente No 32.985B, entre otras.

⁵² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006, expediente: 14837 y 23 de abril de 2008, expediente: 16271. Reiterada por la Subsección A, en sentencia del 1 de marzo de 2018, expediente 52.097, y por la Subsección C, en sentencia del 7 de mayo de 2018, expediente 40.610, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



En ese estado de cosas, la Sala analizará el daño respecto de la imputación de responsabilidad que la parte actora realizó.

Sobre este punto, la Subsección encuentra demostrado que el señor Rubén Darío Muñoz Pulgarín fue sometido a una investigación previa disciplinaria durante un lapso de 2 años, 4 meses y 20 días, aproximadamente, puesto que su vinculación ocurrió con la denuncia presentada el 25 de marzo de 2003 y finalizó el 14 de julio de 2005, cuando se dictó proveído que resolvió abstenerse de iniciar el proceso disciplinario.

Dicha actuación se encontraba amparada por la Constitución Política de 1991 en los artículos 255 a 257, sobre los cuales la jurisprudencia constitucional ha sostenido que en ellos se (transcripción literal):

“(…) creó una jurisdicción especial para administrar justicia en materia disciplinaria, dirigida a examinar, juzgar y sancionar las conductas de los funcionarios de la Rama Judicial, así como también la de los abogados en el ejercicio de su profesión.

“7.2. Dentro de dicha jurisdicción, el propio estatuto Superior le asignó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -cabeza de la jurisdicción- y a las Salas disciplinarias de los Consejos Seccionales de la misma Corporación, ‘de acuerdo a la ley’, el conocimiento de los procesos disciplinarios contra los abogados en ejercicio (C.P art. 256-3), quienes deben asumirla ‘en la instancia que señale la ley’⁵³.

Como consecuencia, la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia no podía ignorar la denuncia interpuesta por el Juez Quinto Laboral del Circuito de Medellín y los empleados de ese despacho, por ello, en concordancia con lo establecido en el Decreto 196 de 1971, inició investigación previa disciplinaria en contra del actor.

Sin embargo, la Sala no puede pasar por alto que dicha investigación no trascendió a ningún tipo de decisión sancionatoria, pues, como quedo evidenciado con las pruebas obrantes en el expediente, la mencionada Sala Disciplinaria se abstuvo de iniciar el respectivo proceso disciplinario en contra del actor, debido a que no encontró fundamento alguno en la denuncia instaurada para seguir adelante con el trámite respectivo.

Lo anterior permite concluir que de la decisión o del proceso como tal se demostrara la ocurrencia de algún hecho dañoso, más allá de estar vinculado a una investigación disciplinaria, como lo señaló el Tribunal *a quo*, situación a la cual se encuentran

⁵³ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-328 de 27 de mayo de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



expuestos todos los profesionales del derecho, funcionarios judiciales y demás servidores públicos.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Subsección ha señalado que, por el hecho de ser vinculado a una investigación, bien sea administrativa o judicial, no se genera, *per se*, un daño antijurídico. En esos términos se ha considerado que:

“La jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, ha señalado que, en principio, los ciudadanos en general y con mayor razón los servidores públicos, se encuentran en el deber jurídico de soportar las investigaciones –penales y administrativas– que se surtan en su contra, en la medida en que ellas se realicen de manera adecuada, con apego a la ley y con el estricto cumplimiento de los principios que inspiran el debido proceso judicial y administrativo; de la misma manera se ha afirmado que le corresponde al juez de la causa analizar, en cada caso concreto, la ocurrencia de un posible daño antijurídico causado por la conducta de quien tiene la obligación legal de adelantar el proceso penal o administrativo. En esta dirección, la Corte Constitucional ha afirmado:

‘Cuando, en ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas vinculan a una persona, en legal forma, a un proceso judicial o administrativo, quien resulta incurso en él carece de fundamento para reclamar violación del derecho al buen nombre, pues la organización estatal se encuentra legitimada para iniciar y llevar hasta su culminación los trámites que permitan establecer si el sindicado es responsable del comportamiento objeto de investigación.

‘Los derechos a la honra y al buen nombre no significan la posibilidad de evadir los procesos e investigaciones que, de conformidad con el sistema jurídico, pueden y deben iniciar las autoridades públicas cuando tienen noticia acerca de una posible infracción.

‘Bien se sabe que la sola circunstancia de la indagación no compromete ni define la licitud de la conducta del individuo y que tan sólo sobre la base de que aquélla culmine, de conformidad con la ley y habiendo sido garantizado el debido proceso, pueden desvirtuarse las presunciones de inocencia y buena fe.

‘Así las cosas, antes de llegar a la definición judicial o administrativa, cuando el proceso o actuación apenas se halla en curso, nadie afirma ni puede afirmar que haya responsabilidad del investigado, por lo cual éste no puede deducir de la sola iniciación del proceso el desconocimiento de sus derechos a la honra y al buen nombre’⁵⁴.

“La Sala, por su parte, ha señalado que:

‘(...)

*‘Debe anotarse, adicionalmente, que no cualquier daño da lugar a la existencia de un perjuicio indemnizable. **Los ciudadanos están obligados a soportar algunas cargas derivadas del ejercicio de las funciones administrativas, y sólo en la medida en que, como consecuencia de dicho ejercicio, se produzca un perjuicio anormal, puede concluirse que han sido gravados de manera excepcional.** Y es claro que la anormalidad del perjuicio no surge de la ilegalidad de la*

⁵⁴ Original de cita “Corte Constitucional, sentencia C-414 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández”.



conducta que lo causa; bien puede existir un daño antijurídico producido por una actuación cumplida conforme a derecho, o un daño no antijurídico producido por una actuación ilegal.

‘Así, si bien el hecho de que se adelante una investigación, de cualquier índole –penal, disciplinaria, fiscal, etc.– genera preocupaciones e incomodidades a las personas que resultan vinculadas a ella, no siempre se causará, por esa sola circunstancia, un perjuicio indemnizable a los afectados. Su existencia, en cada caso, deberá ser demostrada’⁵⁵ (Negrita original del texto)⁵⁶.

En el *sub lite*, considera la Sala que la única carga pública que soportó el demandante fue haber sido sujeto de una investigación disciplinaria preliminar que resolvió no continuar con el proceso disciplinario.

Se advierte que en el presente caso no se demostró la lesión o menoscabo sufrido por el actor -*lo cual se hizo depender del hecho de quedar vinculado a un proceso disciplinario*-, o cuáles fueron los efectos particulares y concretos que desbordaron los inconvenientes ordinarios o molestias normales que acarrear, para cualquier ciudadano, el atender un requerimiento de una autoridad judicial o disciplinaria.

Adicionalmente, se puede establecer que el actor no probó que en el lapso descrito se hubiere encontrado sometido a una carga adicional con ocasión del proceso disciplinario, que generara tal nivel de zozobra o impedimento de continuar con las actividades normales de su vida como abogado litigante mientras se producía dicha decisión, como, por ejemplo, la imposibilidad de trabajar, y, si bien, señaló que por dicho trámite *“ha perdido clientes”*, esta afirmación no fue demostrada con ningún medio de prueba, como también fue señalado por el Tribunal *a quo*.

Lo anterior impone concluir que el daño alegado por el actor no es cierto, real, determinado o determinable, por lo que, descartada la existencia de un daño antijurídico, ello releva a la Sala de abordar el estudio de la imputación y conlleva la confirmación de la sentencia de primera instancia.

7. Condena en costas

En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

⁵⁵ Original de cita “Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de septiembre de 2000, Exp. 11601, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez”.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 2 de mayo de 2013, expediente 26467, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Al respecto, proferida por la misma Subsección, también se puede consultar la sentencia 28 de agosto de 2019, expediente 50500.



Radicación: 05001-23-31-000-2014-00024-01(59748)

Actor: Rubén Darío Muñoz Pulgarín

Demandado: Nación – Rama Judicial y otros

Referencia: Acción de reparación directa

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 5 de mayo de 2017, proferida por la Sala del Sistema Escritural del Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.