

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

**RADICACIÓN:** 11001-3334 -003-2018-00224-00  
**DEMANDANTE:** FRANCISCO BOHÓRQUEZ RAMÍREZ  
**DEMANDADA:** CONTRALORÍA MUNICIPAL DE SOACHA  
**ASUNTO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

**ACCION**

En ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el señor Francisco Bohórquez Ramírez, actuando a través de apoderado judicial formula demanda contra la Contraloría Municipal de Soacha, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

**DECLARACIONES Y CONDENAS**

El demandante pretende lo siguiente:

*"La nulidad de los actos administrativos acusados, autos 111 de 2010, 155 de 2010 y Resolución No CMS - 2010-089, que declararon la responsabilidad fiscal a mi mandante, y como consecuencia de la nulidad, se declare la NO responsabilidad de FRANCISCO BOHÓRQUEZ RAMÍREZ, y se condene a la Contraloría Municipal de Soacha, a pagar a mi poderdante, el valor equivalente a 200 Salarios Mínimos Legales Vigentes, por el daño causado a su buen nombre, ya que en toda su vida de funcionario, sus funciones las desempeño con idoneidad y eficiencia, además por los sufrimientos ocasionados, como enfermedad por hipertensión diagnosticada, estrés, zozobra e insomnio que genera una investigación de cualquier tipo, mucha más fiscal por tocar el fuero de la dignidad, honestidad que lo ha caracterizado en su vida profesional y familiar. Además, asumir el costo por honorarios profesionales en su defensa. Adicionalmente al ser reportado al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República, se le ha coartando el derecho al trabajo con el Estado, hasta que se resuelva este litigio y*

*por ser una persona de 57 años de edad le sería muy difícil por no decir imposible aspirar a un trabajo con el sector privado, lo que representaría un perjuicio irremediable, pues cuenta con 17 años y medio certificados en su hoja de vida laboral, que conlleva al calificativo de PRE-PENSIONABLE, que a la luz de la normatividad vigente, y con respaldo del precedente de la Corte Constitucional, podría impedirle acceder a una pensión digna para el sustento de él y de su familia." (Fls. 66 y 67 Cdo. Tribunal).*

### **HECHOS DE LA DEMANDA**

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, se resumen de la siguiente manera:

El demandante se desempeñó como secretario general del municipio de Soacha entre el 8 de enero de 2004 al 5 de mayo de 2005.

El vehículo de placa IJJ-908 asignado al despacho del alcalde, se encontrada en mal estado y por eso se debió mandar al taller JAB, con el técnico, señor José Antonio Bermeo.

Señala que dentro del acervo probatorio que se relaciona en el proceso, está demostrado que al referido vehículo le fueron incorporados los repuestos que se detallan según los ingresos y salidas del almacén que fueron verificados y certificados por el jefe de esa dependencia.

Explica que por los mismos hechos, el señor Francisco Bohórquez Ramírez fue investigado por la Procuraduría, la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Soacha y la Fiscalía, quienes archivaron las investigaciones inhibiéndose para continuar con el proceso para proseguir con la investigación, por lo que considera que se vulneró el principio del *nom bis ídem*.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Las normas violadas y el concepto de la violación expuesto por la demandante se pueden concretaren en lo siguiente:

Realiza la transcripción del artículo 3 de la Ley 60 de 2000, relativa a la Gestión Fiscal para explicar que con fundamento en el artículo 1 ídem, dentro de las funciones desempeñadas por el demandante en el cargo

de secretario general no se encontraba la de manejo del erario público del municipio de Soacha.

Señala que, si de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del 10 ibídem, la Contraloría Municipal tiene la facultad de solicitar todo tipo de documento e información, ello no ocurrió en el presente asunto, por cuanto de haber actuado de manera acuciosa habría solicitado los documentos correspondientes al tema. Agrega que en el acervo probatorio no se encuentra prueba directa que establezca que con su actuar se presentó detrimento patrimonial al municipio, por lo que al no existir un daño patrimonial, no se reúnen los requisitos para la sanción.

### **3. Contestación de la demanda**

La Contraloría Municipal de Soacha, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y propuso como excepción la siguiente:

- *Inexistencia de las irregularidades plasmadas en la demanda*

Luego de describir el trámite realizado dentro del proceso de responsabilidad fiscal, precisó que las decisiones adoptadas dentro del referido proceso fueron fruto del concienzudo estudio de la realidad procesal y la ponderación de la prueba arrojada al expediente.

Señala que se tuvo en cuenta que dentro de las funciones previstas para el cargo en el que se desempeñó el demandante, se estableció la de elaborar y ejecutar el plan de mantenimiento preventivo, correctivo de la planta física y vehículos de la administración municipal y que dentro de la actuación procesal se evidenció que el accionante en calidad de gestor fiscal incurrió en omisiones a sus deberes frente al mantenimiento preventivo de los vehículos del municipio, con lo que se configuró el detrimento patrimonial al erario público.

### **4. Actuación procesal**

La demanda se presentó ante el Juzgado Único Administrativo de Girardot el 2 de marzo de 2011 (Fl. 69 Cdo. Tribunal) y por auto del 24 de marzo de ese mismo año, ordenó remitirlo por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Fls. 83 y 84 Cdo. Tribunal).

Mediante providencia del 12 de mayo de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B

inadmitió la demanda para que se precisara la acción interpuesta por el demandante (Fls. 88 y 89 C1).

El demandante informó que se trataba de la acción de Nulidad (Fl. 90 C1) y por auto del 23 de junio se admitió la demanda y se negó la medida provisional de suspensión de los actos demandados (Fls. 100 a 102 C1).

El 14 de junio de 2011, se reformó la demanda para solicitar la suspensión de los actos demandados (Fls. 103 a 150 C1) y la misma fue resuelta de manera adversa a través de providencia del 25 de agosto de 2011 (Fls. 169 y 170 C1).

Por auto del 6 de octubre de 2011 se abrió el proceso a pruebas (Fls. 190 y 1291 C1).

El 12 de enero de 2012, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (Fl. 196 C1) y el 19 de abril de la misma anualidad se decretó prueba de oficio (Fl. 210 C1).

El 21 de junio de 2012, la Sección Primera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundimarca profirió sentencia de primera instancia (Fls. 2018 a 248 C1).

El 6 de julio de 2012, la parte demandante presentó recurso de apelación (Fls. 253 a 256 C1) que fue concedido en el efecto suspensivo el 26 de julio de 2012 (Fl. 258).

El Consejo de Estado - Sección Primera, en providencia del 28 de mayo de 2018, realizó precisión sobre el medio de control y declaró la nulidad de la sentencia proferida el 21 de junio de 2012, por el Tribunal Administrativo de Cundimarca - Sección Primera Subsección B y ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá – Sección Primera, con el fin de que por competencia por el factor funcional, se profiera la decisión de fondo (Fls. 60 a 70 C1).

Por auto del 5 de octubre de 2018, se avocó conocimiento del medio de control y se dispuso que en firme la providencia siguiendo los turnos para dictar sentencia se adoptara la decisión de fondo que en derecho corresponda (Fls. 260 y 206 vuelto)

## **6. Alegatos de conclusión**

### **6.1 Parte demandante**

El apoderado de la parte actora señala que la Contraloría no demostró concreta y expresamente en que consistió el detrimento patrimonial de tal manera que no se configura la responsabilidad fiscal del señor Francisco Bohórquez Ramírez y por lo tanto los fallo impugnados carecen de fundamento fáctico, legal y carecen de pruebas que los soporten (Fls. 200 y 201 Cdo. Tribunal).

### **6.2 Parte demandada**

El apoderado de la Contraloría Municipal de Soacha señaló que no es posible un pronunciamiento favorable al actor en razón a la indebida acumulación de pretensiones y señaló que conforme a las pruebas aportadas se evidencia que al demandante se le garantizaron los derechos fundamentales y en especial el debido proceso, además de estar acreditada la responsabilidad del gestor fiscal Francisco Bohórquez Ramírez (Fls. 197 a 199 Cdo. Tribunal).

## **7. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público rindió concepto (Fls. 203 a 208 Cdo. Tribunal) en los siguientes términos:

Considera evidente la necesidad de declarar de oficio la excepción denominada *indebida escogencia de la acción*, pues del contenido de la única pretensión que constituye la demanda, se concluye que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la tramitada en el curso del proceso, como de nulidad.

En consecuencia, en aplicación de la teoría de los móviles y finalidades se debe declarar de oficio la excepción de *indebida escogencia de la acción*, pues la acción que se adecúa al presente asunto es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual a todas luces ya se encuentra caducada.

Expone que frente al argumento según el cual dentro de las funciones que eran de responsabilidad del actor no se encontraba el manejo del erario público del ente territorial, y que por lo tanto no tenía poder decisorio sobre los fondos o bienes del Estado puestos a su disposición, se debe aclarar que de conformidad con lo previsto en la Resolución

1122 de 2004, por la cual se modifica y ajusta el manual específico de funciones y requisitos de los diferentes empleos de planta de personal de la alcaldía municipal de Soacha, el cargo ostentado por el señor Francisco Bohórquez Ramírez, contemplaba dentro de sus funciones la elaboración y ejecución del plan de mantenimiento preventivo y correctivo de la planta física y de vehículos de la administración municipal.

Solicita que en caso de no declararse de oficio la excepción referente a la indebida escogencia de la acción, se deben negar las pretensiones de la demanda, por cuanto se encuentra debidamente probado que la Contraloría Municipal de Soacha para la fecha en que ocurrieron los hechos objeto de investigación era la autoridad competente para imponer la sanción y adelantó el proceso de investigación atendiendo los derechos al debido proceso y contradicción.

## **II CONSIDERACIONES**

### **1. Normatividad aplicable**

La demanda se presentó el 2 de marzo de 2011 (Fl. 69 Cdo. del Tribunal) por lo que la normativa por la que se debe tramitar el presente asunto es la prevista en el Código Contencioso Administrativo, por cuanto el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, únicamente es procedente para los procedimientos y actuaciones que se inicien con posterioridad al 2 de julio de 2012.

### **2. Competencia**

Este Juzgado es competente en atención a lo previsto en los artículos 134 – B y 134 - E del Código Contencioso Administrativo y por así haberlo definido el Consejo de Estado en providencia del 28 de mayo de 2018, que dispuso la remisión del expediente para proferir el fallo que en derecho corresponda (Fls. 60 a 70).

### **2. Problemas jurídicos**

El Juzgado debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Procede la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo para cuestionar los actos administrativos

que imponen la responsabilidad fiscal, cuanto se pretende además de su anulación, la declaratoria de no responsabilidad, la cancelación en el registro de boletín fiscal y el pago de 200 s.m.l.m.v., por concepto de daño causado al buen nombre del declaro responsable fiscal o por el contrario, conforme a la teoría de los móviles y las finalidades la acción pertinente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, definida en el artículo 85 ídem ?

Resuelta la cuestión precedente se examinará, si se encuentran demostrados los supuestos expuestos en el cargo formulado por el demandante para declarar la nulidad de los actos demandados o negar las pretensiones de la demanda, en la forma solicitada por la entidad demandada.

El Juzgado previo a resolver los problemas jurídicos planteados procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el expediente, de la siguiente manera:

- El 20 de octubre de 2006 la Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha mediante auto 081 avocó conocimiento, abrió el proceso de responsabilidad 012-2006 contra el señor Francisco Bohórquez Ramírez, entre otros funcionarios de ese municipio, y se decretaron pruebas (fls. 46 a 52 cdno. Anexos 1).

En cumplimiento del auto por el cual se abrió el proceso de responsabilidad fiscal y se decretaron pruebas la oficina de Recursos Humanos de la Alcaldía Municipal de Soacha remitió, entre otros los siguientes documentos:

- Decreto 012 de 8 de enero de 2004 *"por medio del cual se hace nombramiento ordinario" del "Doctor FRANCISCO BOHORQUEZ RAMÍREZ (...), como SECRETARIO DE DESPACHO EN LA SECRETARÍA GENERAL, correspondiente al nivel Directivo código 020, grado 02 (...)"* (fl. 92 cdno. Anexos 1).
- Acta de posesión 004 de 8 de enero de 2004 del doctor Francisco Bohórquez Ramírez en el cargo de Secretario de Despacho en la Secretaría General de la alcaldía Municipal de Soacha (fl. 93 cdno. Anexos 1).
- Decreto 169 de 5 de mayo de 2005 por medio del cual *"[a]céptase a partir del 5 de mayo de 2005, la renuncia presentada por el Doctor*

*FRANCISCO BOHÓRQUEZ RAMÍREZ, al cargo de SECRETARIO DE DESPACHO del nivel directivo, Código 020 Grado 02, de la Planta Global Única de Personal del Sector Central" (fl. 94 cdno. Anexos 1).*

- Mediante auto 097-2006 de 20 de noviembre de 2006 la Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha (Cundinamarca) ordenó el traslado de las pruebas allegadas con el informe de Auditoría al proceso de responsabilidad fiscal no. 012-2006 (fls. 105 y 106 cdno. Anexos 1).
- El 28 de noviembre de 2006 la Directora Operativa de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha (Cundinamarca) llevó a cabo una diligencia de exposición libre y espontánea del señor Francisco Bohórquez Ramírez (fls. 118 a 121 cdno. Anexos 1).
- El 25 de enero de 2007 la Directora Operativa de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha (Cundinamarca) decidió sobre la petición de pruebas del señor Francisco Bohórquez Ramírez y de las aportadas (fls. 135 y 136 cdno. Anexos 1).
- En cumplimiento de la anterior providencia la Alcaldía Municipal de Soacha (Cundinamarca) remitió al proceso copia de la entrada al taller Servicio Automotriz J.A.B del vehículo de placas OJJ908 (fl. 151 cdno. Anexo 1).
- Como documentos soporte de lo anterior se allegaron dos certificados de disponibilidad y registro presupuestal correspondientes a los números 0096 y 0182 de 17 y 18 de febrero de 2004 para financiar el servicio para el vehículo de placas OJJ 908, cada uno por valor de \$6.533.000.00, los cuales coinciden exactamente con el concepto detallado en la entrada del mismo al taller (fls. 152 y 153 cdno. Anexo 1).

El 9 de febrero de 2004 el señor José Antonio Bermeo suscribió con el señor Tomás Torres Jefe de Mantenimiento de la Alcaldía Municipal de Soacha (Cundinamarca) un acta de entrega del vehículo camioneta Chevrolet Blazer 4X4 de placas OJJ 908 (fl. 160 cdno. Anexos 1).

- La Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha por auto 035 de 23 de febrero de 2012 imputó responsabilidad fiscal contra los señores Carlos Arturo Bello Bonilla, Francisco Bohórquez Ramírez y Tomás Isaac Torres Pineda, decisión está que en relación con el señor Francisco Bohórquez Ramírez se fundamentó en que *"unas reparaciones autorizadas por dicho valor, no se encuentran justificadas si se tiene en cuenta el valor real del vehículo, el cual, como ya se dijo, corresponde a un hecho notorio. Sobre lo anterior, a juicio de este despacho, es menester imputar a los señores CARLOS ARTURO BELLO BONILLA y FRANCISCO BOHÓRQUEZ RAMÍREZ, por la autorización dada en las contrataciones que se realizaron en el año 2004. (...)"* (fls. 273 a 277 cdno. Anexo 1).
- El 14 de julio de 2010 mediante auto 111-2010 la Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha falló con responsabilidad fiscal en contra de los señores Carlos Arturo Bello Bonilla y Francisco Bohórquez Ramírez (fls. 297 a 301 cdno. Anexos 1).
- Contra la anterior decisión el señor Francisco Bohórquez Ramírez, a través de apoderado, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación (fls. 311 a 316 cdno. Anexo 1).
- El 27 de agosto de 2010 la Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha (Cundinamarca) mediante auto 138 "subsano" el auto 111 de 2010, en el sentido de estimar el daño causado al Municipio de Soacha en \$10'929.000 (fls. 318 y vito. cdno. Anexo1).
- Mediante Resolución CMS 070 de 9 de septiembre de 2010 en sede del grado de consulta en el proceso de responsabilidad fiscal 012 de 2006 la Contraloría Municipal de Soacha confirmó en su totalidad el auto 111 de 2010 (fls. 321 a 323 vito, cdno. Anexo1).
- El 4 de octubre de 2010 la Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha (Cundinamarca) a través de auto 155 repuso parcialmente el auto 111 de 2010, en el sentido de especificar como valor de la orden de pago 04-1388 de marzo de 2003 la suma de \$6'533.000 (fls. 334 a 336 cdno. Anexo 1).

- A través del Auto 160 de 13 de octubre de 2010 la Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha declaró la nulidad del Auto 138, por cuanto en la parte resolutive de tal providencia se hizo alusión a una subsanación del Auto 111 de 2010, sin advertir que lo que se hizo fue una complementación a dicha providencia (fls. 342 y 343 vito, cdno. Anexo1).

Atendiendo la orden contenida en la providencia a la que se hizo alusión, el 13 de octubre de 2010 la Directora Operativa de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Municipal de Soacha complementó el Auto 111 de 2010, para señalar como cuantía del detrimento patrimonial la suma de \$10'929.000 (fls. 344 y 345 cdno. Anexos 1).

- El 4 de noviembre de 2010 la Contraloría Municipal de Soacha mediante Resolución CMS-2010-089 confirmó íntegramente el auto 155-2010 por el cual se repuso parcialmente el Auto 111 de 2010 (fls. 362 a 364 cdno. Anexo1).

Establecido lo probado en el proceso, el Juzgado se aplica a resolver el primer problema jurídico planteado respecto de la acción ejercida por el demandante para cuestionar los actos demandados, para tal efecto se cita por utilidad conceptual lo definido por el Consejo de Estado, como se precisa a continuación:

- **Teoría de los móviles y finalidades**

El Consejo de Estado en sentencia de 5 de julio de 2018<sup>1</sup> al hacer referencia respecto de la teoría de los motivos y las finalidades, considera que, en efecto, ésta se plantea bajo el supuesto según el cual, la acción ejercida ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe distinguirse por los motivos y las finalidades que la impulsan, más no por la denominación que de ella haga el demandante, por lo que iteró lo expuesto por esa Corporación, al precisar:

---

<sup>1</sup> Sección Quinta (Descongestión de la Sección Primera) Radicación número: 76001-23-31-000-2008-00012-02. Actor: Hernando Morales Plaza. Demandado: Municipio De Santiago de Cali. Referencia: Nulidad Simple - Fallo de Segunda Instancia. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. La referida providencia es aplicable al caso en estudio por cuanto si bien es cierto se profiere luego de haberse expedido el CPACA, el Consejo de Estado decide sobre una demanda instaurada en vigencia del CCA donde establece de manera clara lo referente a la debida escogencia de la acción respecto de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

"De acuerdo con la teoría de los móviles y finalidades adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que ha sido reiterada por las distintas Secciones de esta Corporación, "No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley, los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia. **Los únicos motivos determinantes del contencioso popular de anulación son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y que sus finalidades son las de someter la Administración Pública al imperio del derecho objetivo**". Bajo la tesis expuesta, esta Corporación ha considerado que el acto particular susceptible de ser atacado a través de la acción de simple nulidad, es aquél que comporta "... un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos", que merezca el tratamiento del contencioso objetivo, en los términos de la teoría de los móviles y finalidades"<sup>2</sup>.

Como se lee, los únicos motivos del "contencioso popular de anulación" son aquellos que pretenden conjurar cualquier atentado contra el orden jurídico y la legalidad abstracta, de manera que debe oponerse solo una finalidad de orden objetivo y no subjetivo" (Resalta el Juzgado).

De tal manera que independientemente de la designación que realice el demandante respecto de la acción incoada, no será esa manifestación la que designa con claridad y certeza la acción prevista en el Código Contencioso Administrativo, por cuanto serán los motivos perseguidos con la misma lo que determine si en efecto se trata de una diferente, caso en el que al realizar esa valoración el juez de conocimiento y no encontrarla acertada, se configurará la indebida escogencia de la acción.

- **La acción procedente dentro del presente asunto**

El señor Francisco Bohórquez Ramírez, pretende la nulidad del acto administrativo que dio apertura a la investigación fiscal, así como del que lo declaró responsable y como consecuencia de esa nulidad, se declare que no le asiste responsabilidad alguna y por tanto se condene a la Contraloría Municipal de Soacha a pagar al demandante el valor equivalente a 200 salarios mínimos legales vigentes, por el daño causado a su buen nombre.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 5 de octubre de 2006. Expediente 25000-23-27-000-2001-02103-02(14645). Consejera ponente: Ligia López Díaz.

De tal manera que en primer lugar le compete al Juzgado determinar si la acción procedente es la prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, por así haberlo precisado e iterado el demandante, o si por el contrario como lo ha manifestado el Ministerio Público, resulta procedente la declaratoria oficiosa del indebido escogimiento de la acción por no tratarse de la de nulidad sino que por el contrario, dada la finalidad del actor, la pertinente era la de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

La Corte Constitucional en la sentencia C- 426 de 2002, al declarar la exequibilidad del artículo 84 del C.C.A, advirtió:

*"(...) se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, **cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración**, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros. Siguiendo este mismo razonamiento, si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a ejercitarse dentro del término de caducidad a que hace expresa referencia el numeral 2º del artículo 136 del C.C.A., para que el juez proceda no sólo a decretar la nulidad del acto sino también al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada..." (Resalta el Juzgado)*

En cuanto a lo definido por la Corte Constitucional respecto de la acción de nulidad, el Consejo de Estado en múltiples oportunidades<sup>3</sup>, ha señalado:

*"(...) Ahora bien, la Jurisprudencia de esta Corporación, en desarrollo de la teoría de los móviles y las finalidades, ha sostenido que la acción de nulidad procede contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas, "cuando esa situación conlleve un interés para*

---

<sup>3</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera. Sentencia del 20 de octubre de 2011. Expediente radicación número: 70001-23-31-000-2006-00101-02. C.P. María Elizabeth García González. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Radicación número: 17001-23-31-000-2006-01211-01. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Planeta. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Sentencia del 2 de junio de 2011. Radicación número 13001-23-31-000-2001-00178-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta. Sentencia del 23 de septiembre de 2010. Radicación número 13001-23-31-000-2003-01707-01(17309). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico”.*

*También, en la sentencia de 4 de marzo de 2003, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que la acción de nulidad contra actos administrativos particulares, procede únicamente cuando la anulación del acto no implica el restablecimiento automático de un derecho particular y concreto, pues en el evento contrario la acción que corresponde es la subjetiva, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, así el actor sostenga que no es esa su finalidad. (...).”*

Atendiendo lo fijado por el Consejo de Estado, si se acude a la acción de nulidad para debatir la legalidad de un acto de contenido particular y concreto se requiere que se vea comprometido el interés general o se hubiera afectado de manera grave el orden público, social o económico, y que, a la vez, que la declaratoria de la nulidad no conlleve al restablecimiento automático de un derecho subjetivo.

En el presente asunto, el Consejo de Estado en providencial del 28 de mayo de 2018<sup>4</sup> al realizar el análisis del presente caso y que conllevó a la declaratoria de nulidad de la sentencia proferida el 21 de junio de 2012, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera Subsección B, luego de hacer referencia a las pretensiones del señor Francisco Bohórquez Ramírez, resaltó que los actos acusados que establecieron la responsabilidad fiscal del actor no trascendieron de su esfera particular, por lo que precisó:

*“(...)*

*Conforme con lo anterior, el Despacho puede arribar a las siguientes conclusiones: (i) **no existió un hecho que permitiera considerar que podía adelantarse el medio de control de nulidad, pues no había de por medio un interés general o la afectación del orden público, social o económico;** (ii) **por el contrario era clara la pretensión del restablecimiento de un derecho de carácter particular y concreto;** (iii) **la demanda tenía una cuantía estimada de perjuicios en 200 SMLMV, que fue pedida a título de restablecimiento, conjuntamente con las demás consecuencias derivadas de la nulidad del acto.***

*Ahora bien, el a quo afirmó en la sentencia proferida el 21 de junio de 2012,<sup>5</sup> que era posible adelantar el medio de control de nulidad porque la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002 había establecido la posibilidad de hacer uso de la acción de nulidad contra toda clase de actos administrativos, sin que pudiera condicionarse o restringirse a*

---

<sup>4</sup> Sección Primera. Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00248-01 Actor: Francisco Bohórquez Ramírez. Demandado: Contraloría Municipal de Soacha. C.P. Oswaldo Giraldo López

<sup>5</sup> Folios 218 a 248 del expediente cuaderno 1.

*aquellos de contenido general, y por lo tanto, si bien el acto demandado era de carácter particular, como el actor se limitaba únicamente a impugnar su legalidad, no existía razón para desconocerle el interés que le asistía ni privarlo del acceso a la administración de justicia; **en este evento, como se observa claramente de las pretensiones transcritas, el demandante no se limitó a impugnar la legalidad del acto, pues expresamente pidió condenar a su favor a la entidad demandada en el pago de una suma de dinero y suprimir su nombre del Registro de Responsables Fiscales.***

***En consecuencia, como la nulidad pretendida llevaba implícito el restablecimiento del derecho, y así mismo éste fue pedido, no es cierto que estuviera a disposición del actor escoger el medio de control a tramitar y por ende solo procedía el de nulidad y restablecimiento del derecho, no el de simple nulidad"** (Resalta el Despacho)*

Acorde con tal postulado esta primera instancia encuentra que por haber solicitado el demandante, pretensiones diferentes a las de la mera nulidad del Auto 111 de 2010 y de la Resolución CMS 2010-089 que declararon la responsabilidad fiscal del señor Francisco Bohórquez Ramírez, como lo son la declaratoria de responsabilidad y el pago por el valor equivalente a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el daño causado a su buen nombre, la acción procedente no era la de simple nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A., sino que atendiendo la teoría de los móviles y las finalidades como de la precisión realizada respecto del caso en particular por el Consejo de Estado, el señor Francisco Bohórquez Ramírez debió acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que establecía el artículo 85 ídem.

Por lo anteriormente expuesto, esta primera instancia de oficio declarará probada la excepción de indebida escogencia de la acción y en consecuencia se inhibirá para pronunciarse de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

### **Condena en costas**

De conformidad con lo establecido en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso, no se condenará en costas a la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

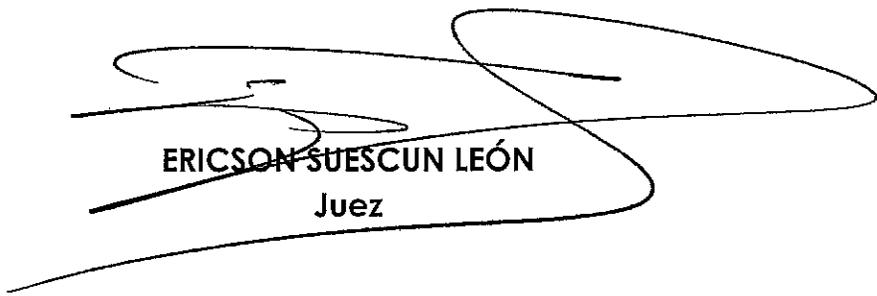
**FALLA:**

**PRIMERO.** Declarar probada de oficio la excepción de indebida escogencia de la acción, en consecuencia inhibirse para pronunciarse de fondo respecto de las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso.

**TERCERO.** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**ERICSON SUESCUN LEÓN**  
Juez

oms

Handwritten scribbles and faint lines, possibly representing a signature or a set of initials.