



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control: Reparación Directa
Expediente: 110013336038202000179-00
Demandante: Nicolás Martínez Sierra
Demandado: Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social
Asunto: Señala fecha audiencia inicial

El Despacho, tras verificar que no se configura ninguna causal de nulidad procesal, procede a dictar sentencia en el asunto de la referencia.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Se declare que BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL es administrativa y extracontractualmente responsable por los perjuicios ocasionados a NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA, por la extralimitación de sus funciones al establecer en el artículo 2 de la Resolución No. 642 de 2010 horarios de los profesionales de los Centros Integrales de Protección, contrarios a la ley y, con base en ello, haberlo sancionado disciplinariamente por no acatar esa orden ilegal.

1.2.- Se condene a BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL a pagar a NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA la cantidad de \$30.000.000.00, por concepto de perjuicios materiales y morales, objetivos y subjetivos, actuales y futuros, suma que debe ser indexada.

1.3.- Se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

2.- Fundamentos de hecho

Según lo reseñado en el escrito de la demanda, el Despacho los sintetiza así:

El 27 de julio de 2010, bajo el radicado No. 2453, la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Integración Social abrió indagación preliminar contra NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA, por supuestamente haber incumplido la orden de rotación de turnos establecidos en las Resoluciones 642, 648 y 655 de 2010. El 27 de febrero de 2011 se profirió auto de apertura de investigación disciplinaria y el 21 de marzo de 2012 se dictó auto de formulación de un único cargo, consistente en que el actor “...en su condición de Profesional Universitario Código 219 grado 07 adscrita a la Unidad Operativa CIP RENACER de la Secretaria Distrital de Integración Social ...presuntamente omitió el deber de cumplir la orden superior emitida por autoridad competente, contenida en la Resolución No. 0642 de 2010, modificada por la Resolución 655 de 2010...”¹.

¹ Todas las transcripciones que aparecen en esta providencia se hacen al pie de la letra, incluyendo errores de todo tipo.

El 1° de abril de 2013, la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Integración Social, profirió el fallo No. 239, por medio del cual se declaró disciplinariamente responsable al demandante “*por haber incumplido la orden superior emitida en la Resolución No. 0643 de 2010, modificada por la Resolución 655 de 2010 y le impuso una sanción de suspensión en el cargo por el termino de cinco meses.*”.

El 17 de agosto de 2016 el Juzgado 49 Administrativo de Bogotá, dentro del proceso No. 2014-00348, decretó la nulidad parcial del artículo 2 de la Resolución No. 0643 de 2010, proferida por la Secretaría Distrital de Integración Social, providencia que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con fallo dictado el 31 de mayo de 2018.

3.- Fundamentos de derecho

En la demanda se invocan como fundamentos de derecho los artículos 1, 2, 5, 6, 11, 12, 24, 90, 208 y 209 de la Constitución Política; el artículo 756 del C.C.; los artículos 1, 2, 11 y 13 de la Ley 105 de 1993; el artículo 54 de la ley 489 de 1998; los artículos 1 y 2 del Decreto 087 de 2011; los artículos 1 y 2 del Decreto 2618 de 2013; y los artículos 3, 140, 179 y ss del CPACA.

La apoderada judicial de la parte actora retoma los argumentos expuestos en los fallos judiciales que decretaron la nulidad parcial del artículo 2 de la Resolución 642 de 28 de mayo de 2010, para aducir que:

“Es evidente que la extralimitación de funciones en la que incurrió la SDIS respecto de los horarios de los profesionales de los CIP creo situaciones individuales como fue el haber considerado que NICOLAS MARTINEZ SIERRA estaba obligado a obedecer esta orden que a todas luces resulto ser contrario a derecho.”

Además, sostuvo que con la nulidad parcial de dicho acto administrativo quedó en evidencia que al actor se le ocasionó un daño, puesto que se le impuso una sanción disciplinaria de suspensión, luego convertida a dinero, con apoyo en un acto ilegal.

II.- CONTESTACION

La apoderada judicial de la Secretaría Distrital de Integración Social, en su escrito de contestación que fue radicado oportunamente, se opuso a la prosperidad de las pretensiones señalando, en general, que la sanción disciplinaria impuesta al actor se fundamentó en la modificación realizada a la Resolución 642 de 2010 a través de la Resolución 655 del mismo año, vigente desde el 3 de junio de dicha anualidad; además, no hay prueba de que el accionante haya interpuesto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el fallo disciplinario expedido en su contra, ni frente a la última resolución mencionada.

El pronunciamiento que hizo respecto de los hechos se caracteriza porque en su gran mayoría los negó o no le constan. Solo admitió como parcialmente cierto el 8° y como ciertos los hechos 12 y 13. El hecho 16 lo calificó como una apreciación subjetiva de la apoderada del demandante.

En el mismo documento planteó la excepción denominada “*Improcedencia de la reclamación a través del medio de control de reparación directa*”, la cual fue decidida como excepción previa de manera adversa en auto de 29 de noviembre de 2021, el cual cobró ejecutoria. Asimismo, propuso las siguientes excepciones de mérito:

1.- Caducidad: Se fundamenta en que como el demandante aduce que el daño se lo ocasionó la imposición de una sanción disciplinaria a través de los fallos aquí mencionados, la fecha de configuración del supuesto daño antijurídico sería el 26 de septiembre de 2013, cuando se profirió el fallo disciplinario de segunda instancia, motivo por el cual el plazo máximo para interponer este medio de control sería el 26 de septiembre de 2015, el cual se superó.

2.- No configuración de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado: Se aduce que no se explica por qué razón los perjuicios se estiman en la suma de \$30.000.000.00. Además, argumenta que los hechos que dieron lugar a la sanción disciplinaria fueron desarrollados por el actor entre el 8 de junio de 2010 y el 31 de octubre de 2011, interregno para el cual ya estaba vigente la Resolución No. 655 de 2010, descatada por el actor.

Precisa que la Resolución 642 de 2010 solo estuvo vigente entre el 28 de mayo y el 2 de junio de 2010, ya que a partir del 3 de junio del mismo año comenzó a regir la Resolución 655, acto administrativo no declarado nulo.

3.- Hecho de la víctima: Se apoya en que los hechos que dieron lugar a la sanción disciplinaria fueron ejecutados de manera consciente y autónoma por el actor, quien decidió no acatar la Resolución 655 ni formular ningún medio de control frente a dicho acto.

4.- Incumplimiento de la carga de la prueba: Se sustenta en que el demandante no prueba que no estaba en la obligación de soportar ese daño ni que este sea imputable a la administración.

5.- Genérica: Pide declarar probada de oficio cualquier excepción que se configure.

III.- TRAMITE DE INSTANCIA

La demanda, que se radicó el 10 de septiembre de 2020², fue inadmitida con auto calendado el 3 de noviembre del mismo año a fin de que se subsanaran algunas inconsistencias de tipo formal³. La parte actora subsanó oportunamente las inconsistencias señaladas⁴, por lo que la demanda se admitió con auto de 30 de noviembre de 2020⁵, con el que se ordenaron las notificaciones del caso.

La notificación personal del auto admisorio se llevó a cabo el 23 de abril de 2021⁶, y la entidad demandada contestó en tiempo la demanda el 11 de junio de 2021⁷. Las excepciones previas formuladas se decidieron adversamente con auto signado el 29 de noviembre de 2021⁸, el cual quedó en firme. Así, con auto de 25 de abril de 2022⁹ se fijó fecha y hora para la realización de la audiencia inicial, diligencia que se surtió el 15 de septiembre de 2022¹⁰, en la que se dispuso presentar allí mismo alegatos de conclusión en forma oral, debido a la inexistencia de pruebas por practicar.

El abogado de la parte actora y la apoderada de la parte demandada expusieron sus alegatos de conclusión en dicha audiencia, expresando en lo fundamental los mismos planteamientos de sus intervenciones anteriores. Ante la ausencia

² Ver documento digital “1.- 12-08-2020 ACTA REPARTO”.

³ Ver documento digital “4.- 03-11-2020 AUTO INADMITE DEMANDA”.

⁴ Ver documento digital “6.- 19-11-2020 SUBSANA DEMANDA”.

⁵ Ver documento digital “8.- 30-11-2020 AUTO ADMISORIO”.

⁶ Ver documento digital “09.- 23-04-2021 NOTIFICACION PERSONAL”.

⁷ Ver documento digital “11.- 11-06-2021 CONTESTACION SDIS”.

⁸ Ver documento digital “21.- 29-11-2021 AUTO RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA”.

⁹ Ver documento digital “24.- 25-04-2022 AUTO FIJA FECHA AUDIENCIA INICIAL”.

¹⁰ Ver documento digital “37.- 15-09-2022 AUDIENCIA INICIAL - TRASLADO ALEGAR”.

de la delegada del Ministerio Público no se contó con su concepto. Al cabo de la anterior, no se anunció el sentido del fallo porque se consideró necesario examinar con mayor detenimiento los planteamientos de las partes, y se dijo por el Despacho que la sentencia se proferiría por escrito.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 104 numeral 1, 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.- Problema jurídico

En la audiencia inicial llevada a cabo el 15 de septiembre de 2022, la fijación del litigio se hizo de la siguiente manera:

“El litigio en este asunto, como primera medida, consiste en establecer si operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de reparación directa impetrado por **NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA** en contra de **BOGOTÁ D.C – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**.

En caso de que se supere el anterior presupuesto de la acción, se deberá determinar si **BOGOTÁ D.C – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**, es administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios invocados por el demandante, con ocasión de la extralimitación en el ejercicio de funciones por parte de la entidad, al establecer en el artículo 2 de la Resolución No. 642 de 2010, horarios de los profesionales en los Centros Integrales de Protección contrarios a la ley, norma que sirvió de fundamento para sancionar disciplinariamente al actor por no acatar dicha orden.”

3.- Medios probatorios

Al plenario se incorporaron en forma regular y oportuna los siguientes medios de prueba relevantes:

3.1.- Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010 “*Por la cual se establecen los horarios y turnos de trabajo de las servidoras y servidores públicas/os de La Secretaria Distrital de Integración Social cuyos servicios se prestan las 24 horas del día de lunes a domingo en las Unidades Operativas – Centros Integrales de protección.*”, expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social.¹¹

3.2.- Resolución 0655 de 3 de junio de 2010 “*Por la cual se Modifica la Resolución 0642 del 28 de mayo de 2010 mediante la cual se establecen los horarios y turnos de trabajo de las servidoras y servidores públicas/os de La Secretaria Distrital de Integración Social cuyos servicios se prestan las 24 horas del día de lunes a domingo en las Unidades Operativas – Centros Integrales de protección.*”, expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social.¹²

3.3.- Resolución 1876 de 26 de septiembre de 2013 “*Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el Fallo No. 244 del 10 de abril de 2013, dentro del proceso disciplinario radicado bajo el No. 2453-2010*”, expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social. Con este acto administrativo se dispuso: (1º) Modificar el numeral 2º de la parte resolutive del fallo No. 234, expedido por el Jefe de la Oficina de Asuntos Disciplinarios, en el sentido de imponer a NICOLÁS

¹¹ Ver documento digital “3.- 12-08-2020 ANEXOS DEMANDA”.

¹² Ver documento digital “16.- 11-06-2021 ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS”.

MARTÍNEZ SIERRA la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 8 meses e inhabilidad especial por el mismo tiempo; y (2º) Confirmar los numerales 1º, 3º y 4º de la parte resolutoria del citado fallo.¹³

Según la providencia anterior, la sanción disciplinaria se impuso porque NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA “*incumplió durante el período comprendido entre el día 8 de junio de 2010 al 31 de octubre de 2011, los horarios y turnos de trabajo establecidos mediante la Resolución No. 0642 del 28 de mayo de 2010, modificada por la Resolución No. 0655 del 3 de junio de 2010, proferidas por la Secretaria Distrital de Integración Social...*”.

3.4.- Sentencia de 31 de mayo de 2018, expedida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección A, dentro del proceso de Nulidad Simple No. 110013335702-2014-00348-01 promovido por María Hilda Muñoz Mora contra Bogotá D.C., por medio de la cual se confirmó la sentencia dictada el 17 de agosto de 2016 por el Juzgado 49 Administrativo de Bogotá, que “*accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en el sentido de declarar únicamente la nulidad parcial del artículo 2 de la Resolución No. 0642 de 2010, proferida por la Secretaría Distrital de Integración Social.*”¹⁴

4.- Caducidad

La entidad demandada, en su escrito de contestación, formuló la excepción de caducidad del medio de control, la que sustentó en que el actor concurrió tardíamente a esta jurisdicción, puesto que si el daño lo ocasionó la sanción disciplinaria que le fue impuesta y confirmada en segunda instancia con la Resolución 1876 de 26 de septiembre de 2013 “*Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el Fallo No. 244 del 10 de abril de 2013, dentro del proceso disciplinario radicado bajo el No. 2453-2010*”, expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social, la demanda la ha debido radicar dentro de los dos años siguientes, lo que así no ocurrió porque su presentación tuvo lugar el 12 de agosto de 2020.

La caducidad del medio de control de reparación directa está regulada en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, así:

“Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición...”

El propósito de esta figura jurídica es que el ejercicio del derecho de acción tenga unos límites en el tiempo, de modo que los potenciales usuarios de la administración de justicia sepan de antemano que, si no acuden a la jurisdicción en los plazos fijados, ya no lo podrán hacer puesto que la acción habrá caducado. Esto apunta, igualmente, a la racionalización del servicio que brinda la Rama Judicial, pues de no fijarse un tiempo para demandar, la ya precaria prestación de este servicio se vería más afectada por el sinnúmero de acciones cuyo

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

conocimiento tendría que asumirse sin consideración a la época o fecha de ocurrencia de los hechos dañinos.

Ahora, en lo atinente al planteamiento esbozado por la apoderada de la entidad territorial, quien considera que el cómputo del plazo para acudir temporáneamente a esta jurisdicción debe contarse a partir de la firmeza del fallo disciplinario expedido en contra de NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA, es claro que no puede ser acogido por el Despacho, puesto que parte de una premisa equivocada o si se quiere incompleta, dado que el hecho generador del daño, según la demanda, no lo constituye únicamente el fallo disciplinario, sino también el hecho de haberse declarado la nulidad parcial del artículo 2 de la Resolución No. 0642 de 2010, proferida por la Secretaría Distrital de Integración Social, que sirvió de sustento a la sanción disciplinaria, nulidad que fue impartida por la jurisdicción contencioso administrativa con fallo confirmatorio dictado el 31 de mayo de 2018, expedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección A, dentro del proceso de Nulidad Simple No. 110013335702-2014-00348-01 promovido por María Hilda Muñoz Mora contra Bogotá D.C.

Así, resulta jurídicamente inviable empezar a computar el término de caducidad de este medio de control en la forma sugerida por la parte excepcionante, ya que el hecho dañino y su conocimiento por parte de NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA, se dan a partir de la expedición del fallo citado en el mencionado proceso de nulidad simple, de ahí que el actor en este asunto alegue que la sanción disciplinaria que se le impuso en el pasado es ahora y gracias al fallo anulatorio ilegal, precisamente porque a su parecer se apoyó en un acto administrativo frente al cual la jurisdicción determinó que estaba al margen del ordenamiento jurídico interno.

En este orden de ideas, el cómputo del término de caducidad solamente podría hacerse a partir de la expedición del fallo dictado el 31 de mayo de 2018, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección A, dentro del proceso de Nulidad Simple No. 110013335702-2014-00348-01 promovido por María Hilda Muñoz Mora contra Bogotá D.C., sin que pueda afirmarse con certeza el día exacto de su inicio porque, de un lado, no se sabe en qué fecha cobró ejecutoria ese pronunciamiento, y de otro lado, se desconoce en qué momento el aquí demandante tuvo conocimiento del mismo, ya que no está acreditado que haya formado parte de ese medio de control.

No obstante la anterior dificultad, y con el fin de brindar una solución a esta controversia, el Despacho hará el cómputo de la caducidad tomando como punto de partida el día hábil siguiente a la expedición del fallo en cuestión. Así, los dos años para interponer el medio de control de reparación directa correrían entre el 1° de junio de 2018 y el 1° de junio de 2020. Empero, al lapo anterior deben agregarse los dos meses y 28 días que tomó el trámite de la conciliación prejudicial y el lapso comprendido entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020 por la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura debido a la pandemia del COVID-19, lo que da un total de 6 meses y 14 días.

Por tanto, como los términos se reanudaron el 1° de julio de 2020, es claro que entre esta fecha y el 12 de agosto de 2020, fecha de radicación de la demanda, no habían transcurrido los 6 meses y 14 días de que disponía el actor para acudir a la jurisdicción, lo que conduce a la indefectible conclusión de que esta demanda se presentó cuando no se había configurado la caducidad del medio de control.

Así, se declarará infundada esta excepción.

5.- Asunto de Fondo

El señor NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA presentó demanda de reparación directa contra Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Integración Social, a fin de que la entidad le indemnice los perjuicios ocasionados a través de la Resolución 1876 de 26 de septiembre de 2013 “*Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el Fallo No. 244 del 10 de abril de 2013, dentro del proceso disciplinario radicado bajo el No. 2453-2010*”, por medio de la cual se modificó el numeral 2º de la parte resolutive del fallo No. 234, expedido por el Jefe de la Oficina de Asuntos Disciplinarios, en el sentido de imponerle la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por el término de 8 meses e inhabilidad especial por el mismo tiempo; sanción que califica de ilegal en virtud a que con la sentencia de 31 de mayo de 2018, expedida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección A, dentro del proceso de Nulidad Simple No. 110013335702-2014-00348-01 promovido por María Hilda Muñoz Mora contra Bogotá D.C., que confirmó la sentencia dictada el 17 de agosto de 2016 por el Juzgado 49 Administrativo de Bogotá, se anuló parcialmente el artículo 2 de la Resolución 0642 de 2010, dictada por la misma secretaria, acto administrativo que había fijado un horario laboral ilegal.

La entidad demandada, por su parte, se defiende alegando que el planteamiento del demandante es equivocado en la medida que supone que el fallo disciplinario se expidió porque el actor infringió la Resolución 0642 de 2010, cuando en realidad para la fecha de los hechos por los que se abrió la investigación disciplinaria ya estaba en pleno vigor la Resolución 0655 de 2010, acto administrativo ajeno al proceso de nulidad simple, sobre el cual no pesa ningún reparo de ilegalidad.

El Despacho recuerda que la responsabilidad extracontractual del Estado se edifica primordialmente sobre lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política, precepto que dice: “*El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...*”.

Así, la responsabilidad patrimonial del Estado reclama la concurrencia de dos elementos. Uno, es el atinente a la existencia de un daño antijurídico, expresión que conjuga a su vez dos elementos, uno relativo a la afectación de un interés jurídicamente tutelado por el ordenamiento jurídico, y el otro, concerniente a la antijuridicidad del mismo, que como se ha dicho manidamente por la jurisprudencia nacional, es aquel que no está obligado a soportar el afectado. Esto equivale a decir que existen ciertos daños que válidamente puede ocasionar la administración y que el afectado está en el deber de asumir, dado que hallan respaldo en la Constitución Política y en la ley.

El otro elemento que se suma a la materialización de la responsabilidad patrimonial del Estado es la imputación, el cual significa que el hecho generador del daño sea imputable a la administración, lo que bien puede ocurrir por el ejercicio de acciones positivas de parte de los agentes del Estado, e igualmente porque los mismos servidores públicos omiten cumplir con las funciones que le han sido asignadas, o las desarrollan en forma tardía o defectuosa, con efectos nocivos respecto de los derechos de las víctimas.

Con relación a la imputabilidad, el Consejo de Estado la definió “*como la atribución jurídica que se le hace a una entidad pública, por el daño padecido por el administrado, y*

por el que, en principio estaría en obligación de responder, bajo cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad”¹⁵.

La imputación, además, no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

Así, para que el Estado indemnice el daño causado al administrado, es necesario que además de ser antijurídico, haya sido causado por la acción u omisión de las autoridades públicas, *Vr. Gr.*, que el daño se haya ocasionado como consecuencia de una conducta desarrollada por una autoridad pública o una omisión o ausencia de cumplimiento de sus funciones. Es decir, que concurren la causalidad material - *imputatio facti* y la atribución jurídica - *imputatio iuris*.

La imputabilidad, como se vio, no solamente tiene un componente jurídico, que surge de la conducta asumida por la Administración frente a sus deberes funcionales, sino que también tiene un ingrediente fáctico, circunscrito a la relación de causalidad que debe existir entre la acción o la omisión de la autoridad y la producción del daño que denuncia la parte demandante haber sufrido. Esto lleva al plano del *onus probandi*, dado que a la misma le incumbe probar que los hechos lesivos sucedieron bajo las circunstancias de tiempo, modo y lugar denunciadas, en virtud a que la mera afirmación, en estos casos, resulta insuficiente para dar por establecidos los hechos.

En sentencia de 13 de abril de 2016¹⁶, la Sección Tercera del Consejo de Estado, se pronunció frente al principio de imputabilidad así:

“Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad, según el cual, la reparación del daño antijurídico cabe atribuirse al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las “estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas.

En cuanto a esto, cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por los criterios de la imputación objetiva que “parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones”. Siendo esto así, los criterios de imputación objetiva implica la “atribución”, lo que denota en lenguaje filosófico jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que nos ofrecen estos criterios, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de “cuando un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta”.

.....

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional indica que “el núcleo de la imputación no gira en torno a la pregunta acerca de si el hecho era evitable o cognoscible. Primero hay que determinar si el sujeto era competente para desplegar los deberes de seguridad en el tráfico o de protección frente a determinados bienes jurídicos con respecto a ciertos riesgos, para luego contestar si el suceso era evitable y cognoscible.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, Sentencia de 26 de mayo de 2011, Rad. No. 1998-03400-01 (20097).

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 13 de abril de 2016, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. No. 51561.

.....

En una teoría de la imputación objetiva construida sobre la posición de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante.”¹⁷

Pues bien, con fundamento en los anteriores razonamientos jurídicos y tras analizar los medios de prueba regular y oportunamente incorporados a este expediente, el juzgado arriba a la conclusión de que las pretensiones de la demanda no pueden ser acogidas. Veamos las razones:

En primer lugar, el juzgado no considera jurídicamente aceptable calificar el fallo disciplinario expedido en contra de NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA como constitutivo de un daño antijurídico, ya que a la luz del principio de legalidad con asiento en los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Constitución Política, se supone que todas las actuaciones de la administración se desarrollan y expiden conforme al ordenamiento constitucional y legal vigente en su momento.

La presunción de legalidad desde luego que opera a favor del fallo disciplinario expedido en contra del demandante, lo que lleva a suponer elementos tales como que la decisión se profirió por una autoridad competente, que todo el procedimiento se adelantó con plena observancia del debido proceso, garantizándole al disciplinado el derecho a la defensa y contradicción, que desde luego ejerció porque tuvo acceso a la segunda instancia, y que la medida disciplinaria se fundamentó en hechos debidamente probados y en normas jurídicas vigentes para el momento de ocurrencia de los hechos.

Así, el fallo disciplinario que sancionó con suspensión de ocho meses al accionante, efectivamente configura frente a él un daño, en virtud a que esa medida lo separó del ejercicio de sus funciones por ese lapso de tiempo y al mismo tiempo lo privó de percibir los ingresos económicos que la remuneración del empleo le aseguraba; además, si la medida de suspensión no pudo hacerse efectiva por falta de vigencia de la relación laboral cuando fue necesario aplicarla, su conversión en dinero también constituyó un detrimento para el patrimonio del afectado.

Empero, tal como se dijo en precedencia, la sanción disciplinaria de suspensión no califica como un daño antijurídico, por el contrario, corresponde a un daño jurídico, dado que, bajo el principio de legalidad, el acto administrativo se profirió con plena sujeción a las normas jurídicas que lo gobernaban para ese entonces. Por tanto, es inapropiado afirmar que se trata de un daño que el afectado no estaba en el deber de soportar, pues dada su juridicidad es un daño que sí se tiene el deber jurídico de soportar, por ser la medida que bajo el principio de proporcionalidad se le aplicó ante su renuencia consciente a cumplir los horarios que le había fijado la entidad para aquél entonces.

En segundo lugar, el fallo disciplinario de marras mantiene hasta el día de hoy la presunción de legalidad que lo acompaña, la que solo podría desvirtuarse con un fallo expedido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, el demandante no probó que haya ejercido en su contra el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ni antes de expedirse la

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001.

sentencia de nulidad frente a la Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010, ni con posterioridad a ese pronunciamiento jurisdiccional.

Por consiguiente, resulta jurídicamente inviable que el juez de la responsabilidad estatal conceptúe a favor de las pretensiones del actor, tomando como sustento la supuesta ilegalidad de la sanción disciplinaria impuesta a NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA por el solo hecho de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya decretado la nulidad parcial del artículo 2 de la Resolución No. 0642 de 28 de mayo de 2010, ya que si se revisa con detenimiento la sentencia de 31 de mayo de 2018, expedida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección A, dentro del proceso de Nulidad Simple No. 110013335702-2014-00348-01 promovido por María Hilda Muñoz Mora contra Bogotá D.C., por medio de la cual se confirmó la sentencia dictada el 17 de agosto de 2016 por el Juzgado 49 Administrativo de Bogotá, se podrá verificar que este pronunciamiento no tuvo tal alcance.

En efecto, debe recordarse que el fallo anulatorio de marras se dictó en el marco del medio de control de nulidad simple, lo que significa que esa providencia tuvo efectos *erga omnes* únicamente en cuanto a la validez de la norma parcialmente anulada. Sin embargo, en su parte resolutive nada se dijo sobre la validez de las sanciones disciplinarias que se hubieran impuesto en el pasado con fundamento en la norma anulada, menos aún con respecto a la sanción disciplinaria dictada en contra de NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA por no cumplir con el horario laboral que se le había indicado.

Bajo la hipótesis de la parte demandante, la nulidad parcial del artículo 2 de la Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010, automáticamente hace ilegal la sanción disciplinaria de suspensión de 8 meses impuesta al actor, porque esta medida disciplinaria tuvo como uno de sus supuestos fácticos y jurídicos la voluntaria desobediencia al horario laboral implementado con ese acto administrativo.

El juzgado se aparta de dicho raciocinio, pues no se conoce ninguna disposición jurídica que lleve a que, ante la nulidad de un acto administrativo, automáticamente resulten inválidos los demás actos administrativos que se hayan proferido con fundamento en la disposición anulada. Es factible que una cosa pueda llevar a la otra, pero bajo el imperio del principio de legalidad mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo no expida un fallo declarando la nulidad de los actos administrativos supuestamente afectados con dicha situación, no se les puede desconocer su eficacia jurídica, como tampoco la validez presunta que el ordenamiento constitucional les confiere.

La otra hipótesis que podría construirse en pro de los intereses de la parte demandante, es que con la nulidad sobreviniente de la Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010, que supuestamente sirvió de fundamento al fallo disciplinario, se produjo una suerte de decaimiento del acto administrativo que contiene la sanción disciplinaria. Esta figura jurídica está regulada en los artículos 91 y 92 del CPACA, que prescriben:

“ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

ARTÍCULO 92. EXCEPCIÓN DE PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando que ha perdido fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspenderla y deberá resolver dentro de un término de quince (15) días. El acto que decida la excepción no será susceptible de recurso alguno, pero podrá ser impugnado por vía jurisdiccional.”

Según esta normativa, el decaimiento del acto administrativo no opera automáticamente y mucho menos frente a actos administrativos autónomos que gozan de presunción de legalidad. Si la parte demandante considera que el fallo anulatorio que se viene comentando hizo desaparecer o tornó ilegal el fallo disciplinario que se le impuso, lo correcto no es dirigirse de una vez al juez administrativo para que a través del medio de control de reparación directa ordene una indemnización a su favor por el supuesto daño antijurídico ocasionado con la sanción disciplinaria, sino que debe alegar esa circunstancia ante la autoridad que produjo el acto administrativo para que proceda de conformidad, y si el acto que decida la solicitud resulta adverso al peticionario, esa determinación puede impugnarse por vía jurisdiccional.

En suma, la nulidad decretada sobre la Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010 no conduce indefectiblemente a que los efectos jurídicos de este pronunciamiento se extiendan a los actos administrativos expedidos por las autoridades disciplinarias para sancionar la conducta renuente que mostró el aquí demandante frente al cumplimiento de los horarios laborales fijados por la entidad demandada, ya que ninguna disposición jurídica así lo concibe y porque la presunción de legalidad del fallo disciplinaria se mantiene incólume hasta el momento.

Y, en tercer lugar, es preciso subrayar que según lo relatado en los fallos disciplinarios expedidos en contra de NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA, la sanción se abrió paso porque este servidor público “*incumplió durante el período comprendido entre el día 8 de junio de 2010 al 31 de octubre de 2011, los horarios y turnos de trabajo establecidos mediante la Resolución No. 0642 del 28 de mayo de 2010, modificada por la Resolución No. 0655 del 3 de junio de 2010, proferidas por la Secretaria Distrital de Integración Social...*”.

Es claro, entonces, que no es del todo cierto que la sanción disciplinaria le haya sido impuesta porque no acató el horario laboral fijado con la Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010, nótese que la medida se le aplicó porque el incumplimiento al horario laboral se dio durante el periodo comprendido entre el 8 de junio de 2010 y el 31 de octubre de 2011, es decir, cuando ya se había expedido y entrado en vigor la Resolución 0655 de 3 de junio de 2010, que modificó la Resolución 0642.

Bajo ese entendido, la argumentación concebida por la parte demandante pierde todo asidero, ya que se constata que no es cierto que la sanción disciplinaria se haya dictado por desconocimiento de las normas contenidas en la Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010, sino que tal medida le fue aplicada por su conducta renuente a cumplir las directrices trazadas en la Resolución 0655 de 3 de junio de 2010, acto administrativo que no fue objeto de los fallos anulatorios y que, hasta donde se tiene conocimiento, no ha sido suspendido ni anulado por ninguna autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En suma, el juzgado no encuentra razones para considerar que la sanción disciplinaria impuesta al actor, incluso después de expedido el fallo que anuló parcialmente la Resolución 0642 de 28 de mayo de 2010, constituye un daño antijurídico que deba ser indemnizado por el distrito capital.

Por tanto, se declarará infundada la excepción de caducidad, se declarará probada la excepción denominada No configuración de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, y se desestimarán las pretensiones de la demanda.

5.- Costas

Si bien el artículo 188 del CPACA prescribe que “la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”, de ello no se sigue necesariamente que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida deba ser condenada en costas. Por lo tanto, y en atención a que la parte demandante ejerció su derecho de acción sin acudir a maniobras censurables, el Despacho no la condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR IMPROBADA la excepción de “Caducidad”, propuesta por la parte demandada.

SEGUNDO: DECLARAR PROBADA la excepción de “No configuración de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado”. En consecuencia, **DENEGAR** las pretensiones de la demanda de Reparación Directa formulada por **NICOLÁS MARTÍNEZ SIERRA** contra **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL**.

TERCERO: Sin condena en costas.

TERCERO: Por Secretaría una vez en firme esta providencia **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

Correos electrónicos
Parte demandante: mariahildamm@gmail.com ;
Parte demandada: mocampop@sdis.gov.co ; notificacionesjudiciales@sdis.gov.co ;
Ministerio Público: mferreira@procuraduria.gov.co

Firmado Por:
Henry Asdrubal Corredor Villate
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
038
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **840a7214dd42f935ef0028d54aca0124b621b25a621f2a6196653932caaf167b**

Documento generado en 26/09/2022 08:47:24 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>