

Señores

Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Bogotá

E. S. D.

Radicación: 1100133374220170024300  
Demandante: Richard Mejia Rios  
Demandado: Municipio de El Colegio Cundinamarca  
Medio de control: Reparación Directa

**Asunto:** Recurso de reposición en subsidio apelación

La suscrita apoderada judicial del Municipio de El Colegio Cundinamarca, identificada como aparece al pie de mi firma, por medio del presente escrito, me permito interponer **recurso de reposición y en subsidio apelación** contra el auto proferido por el Despacho el día 18 de junio de 2021, con base en los siguientes argumentos:

**1. Argumentos que fundamentan la providencia objeto de recurso:**

El Despacho consideró que la excepción de inepta demanda propuesta por parte del Municipio de El Colegio se encontraba llamada a no prosperar en atención a que **se requerían de las sentencias proferidas dentro de la acción de cumplimiento adelantada ante el Juzgado 65 Administrativo de Bogotá, identificado con número de radicado 2016-295.**

Ahora, como tales documentos fueron solicitados y requeridos por el despacho, se torna necesario incorporarlos al proceso antes de tomar la decisión de negar las excepciones previas.

El Despacho consideró que la excepción de inepta demanda por **indebida escogencia del medio de control no constituye una excepción previa**, toda vez que, por una parte, dicha excepción no se encuentra prevista taxativamente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que, a entender del fallador de instancia no se puede considerar como uno de los supuestos para convocar la excepción previa regulada en el Código General del Proceso, dado que dicha excepción se configura frente a la ausencia de requisitos formales y la indebida acumulación de pretensiones. Por otra parte, el Despacho consideró que el Artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció que cada operador judicial debe dar a la demanda el trámite que corresponda pese a que se hubiese ejercido una acción inadecuada.

Dado lo anterior, el Juzgado consideró suficiente tal argumentación para denegar la excepción propuesta, declarando que dicho medio exceptivo se resolvería en el fondo del asunto.

**2. Argumentos objeto de reparo:**

A. Contrario a lo expresado por el Despacho, se encuentra configurada la excepción de inepta demanda:

La demanda objeto de debate se debe considerar como inepta, como tal que no satisface los requisitos legales para la interposición y desarrollo del presente medio de control. Al respecto es menester manifestar que, las lesiones a un derecho subjetivo amparado por una norma jurídica que se pretendan hacer valer por la expedición de un acto administrativo ilegal, **se deberán debatir mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho**, y no mediante la acción de reparación directa, por el contrario, la acción de reparación directa procede por el daño antijurídico producido por la acción u omisión de las entidades estatales.

El artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo define a la acción de reparación directa en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.”*

Así mismo, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo define a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”*

Ahora bien, observando el escrito de demanda se observa que el demandante pretende la declaratoria de responsabilidad administrativa del Municipio de El Colegio, con base a los hechos que no le permitieron acceder al cargo de personero, en razón de la expedición del

acto que definió el nombramiento del Personero, sin embargo, resulta más que claro que el hecho generador del daño aludido no es otro que la expedición de un acto administrativo, que, a juicio del demandante, es contrario a derecho.

Es de aclarar que los actos administrativos aludidos en el escrito de demanda se encuentran en firme y no han sido declarados nulos por parte de ningún Juez de la República, por lo que, contrario a lo expresado por el demandante, el hecho generador del daño no es la imposibilidad de posesionarse en el cargo de Personero Municipal, sino que la causa adecuada del daño aparentemente sufrido es la expedición del acto administrativo por el cual se finiquitó el proceso de selección del Personero Municipal en el que participó el señor Mejía.

Por otra parte, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 29 de julio de 2013, con ponencia de Danilo Rojas Betancourth, bajo radicación 2500-23-26000-2000-01481-01 (27088), respecto a la elección del medio de control y la excepción de indebida elección del medio de control manifestó lo siguiente:

*16. De manera que si el daño procede o se deriva directamente de un acto administrativo que se considera ilegal, éste deberá demandarse en ejercicio de la acción de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, consagradas respectivamente en los artículos 84 y 85 del C.C.A. Empero, si la fuente del daño es, como lo dice el artículo 86 del C.C.A., un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, la acción procedente será la de reparación directa.*

*(...)*

*21. Todo lo dicho conduce a confirmar la sentencia apelada en tanto la acción escogida por los demandantes, que fue la de reparación directa, no era procedente para demandar la reparación de los perjuicios ocasionados con la expedición de un acto administrativo que se encuentra amparado por la presunción de legalidad, pues para este propósito el legislador consagró una acción distinta, que es la de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual debió ejercitarse dentro del término de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de su notificación. (negrilla fuera de texto.)*

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado mediante sentencia del 28 de enero de 2020, con ponencia de Ramiro Pazos Guerrero, identificada con número de radicación 11001-03-15-000-2019-02159-01 (AC), en relación con la escogencia del medio de control expresó que:

*"61. Si bien es cierto que los medios de control previamente analizados - reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho- tienen un aspecto en común, esto es, que tienen un propósito reparatorio, para su procedencia el origen del daño resulta determinante y, por tal razón, sus requisitos formales, la técnica de formulación de las pretensiones, los argumentos de inconformidad y los términos de caducidad son diferentes en cada uno de ellos<sup>12</sup>. Al respecto, se reitera que mientras el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho encuentra fundamento en la*

*nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de daños que hubiera producido, el medio de control de reparación directa tiene por objeto indemnizar los perjuicios causados, entre otros eventos, por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)"*

En ese orden de ideas, encontramos que dicho medio exceptivo se encuentra llamado a prosperar, habida cuenta que el medio de control fue interpuesto de manera inadecuada, y, si bien el Juez deberá dar el trámite correspondiente a las demandas interpuestas mediante medios de control erróneos o inadecuados, ello no lo exime de decidir sobre las excepciones propuestas, ni prolongar el trámite de un proceso evidentemente improcedente.

Su señoría, la elección de un medio inadecuado implica que las pretensiones solicitadas no pueden ser reconocidas, en la medida que, si bien el trámite judicial se puede adecuar, lo cierto es que no se puede reemplazar la demanda, y alterar su naturaleza. Así mismo, como lo pretendido implica la nulidad de un acto que no ha sido declarado como ilegal,

#### B. Existe ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales:

La demanda interpuesta por el señor Richard Mejía no satisface la totalidad de los requisitos legales necesarios para el trámite efectivo del medio de control. En particular, se hace referencia a la conciliación prejudicial, que se encuentra consagrada como requisito en el numeral primero del 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece:

***ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito **de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.***

Ahora bien, como el Consejo de Estado ha establecido en numerosas oportunidades, no toda solicitud de conciliación tiene la virtualidad de agotar el requisito de procedibilidad, en el sentido que las pretensiones que se pretenden en la demanda deben ser congruentes y versar sobre el mismo objeto.

Es así, como se han establecido las siguientes sub reglas de interpretación y aplicación de la solicitud de conciliación:

*4ª) Si en la solicitud de conciliación extrajudicial se dejó de invocar **en forma total un aspecto central del medio de control que se pretende ejercer**, impide que se entienda agotado el requisito de procedibilidad. Aquello sucedería, por ejemplo, si en una*

*petición de conciliación se solicitó que la administración admitiera su responsabilidad sobre unos hechos, pero no se discutió acerca de la indemnización del daño, o se solicite declarar un incumplimiento contractual pero no se demande el reconocimiento de los perjuicios causados, etc.*

*5ª) Si en cambio se hace referencia a mencionado aspecto central del medio de control, la manera como se formule en la conciliación extrajudicial no impide que el mismo pueda ser ampliado o modificado en la demanda.<sup>1</sup>*

En consecuencia, es claro que, si no se incluyeron en la solicitud de conciliación aspectos esenciales del medio que se pretenden ejercer, no se podría tener por satisfecho el requisito, por lo cual, se tendría que declarar la ineptitud de la demanda.

Dicho lo anterior, se debe realizar una comparación entre las pretensiones de la demanda y de la solicitud de conciliación, para de esa forma, evidenciar sí fueron incluidos los aspectos esenciales del medio que se pretende ejercer, así:

PRETENSIONES DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN	PRETENSIONES DE LA DEMANDA
PRIMERA: Que se declare que el Municipio de El Colegio – Cundinamarca, es administrativamente responsable de los daños y perjuicios materiales y morales causados al señor Richard Mejía Ríos, por falla o falta del servicio, por la indebida notificación del acto administrativo Resolución No. 017 de 12 de febrero de 2016 y por todos y cada uno de los hechos que dieron lugar a mi actual perjuicio y la imposibilidad de posesionarme en el cargo de Personero Municipal de El Colegio Cundinamarca, desde el día 1 de marzo de 2016 hasta la fecha.	PRIMERA: DECLARAR patrimonial y administrativamente responsable al Municipio de El Colegio – Cundinamarca, por la indebida notificación de la Resolución No. 17 de 12 de febrero de 2016 y por todos y cada uno de los hechos que dieron lugar a mi actual perjuicio que me ha imposibilitado posesionarme en el cargo de Personero Municipal de El Colegio Cundinamarca, desde el día 1 de marzo de 2016 hasta la fecha.
SEGUNDA. Que, en consecuencia, a la Nación Colombiana – Municipio de El Colegio – Cundinamarca -. Repare los daños ocasionados al convocante por los perjuicios de orden material y moral, subjetivos y objetivados, actuales, los cuales se estiman en la suma de trescientos millones de pesos (\$300.000.000.00)	SEGUNDA: CONDENAR en abstracto al municipio de El Colegio – Cundinamarca, por concepto de daño emergente derivado de la imposibilidad de posesionarme en el cargo de Personero Municipal, dejando de percibir salarios, y demás factores prestacionales, emolumentos y subsidios, como: bonificación por servicios, Prima de servicios, vacaciones, bonificación de recreación, prima de

<sup>1</sup> Consejero Ponente (E): ALBERTO YEPES BARREIRO, Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-15-000-2014-02263-00.

	<p>navidad, cesantías, intereses de cesantías, mora pago de cesantías, mora intereses de cesantías, aportes fiscales como: salud, pensión, y FSP, desde el periodo legal que inició el día 1 de marzo de 2016, hasta la fecha de su posesión o terminación del periodo institucional de cuatro año que finalizaría el día 29 de febrero del año 2020, según lo que pase, en casi de posesionarme en el cargo de Personero Municipal se reconozca el Subsidio de que trata el artículo 36 de la ley 1551 de 2012, y las cosas y agencias en derecho que se incurrió con la acción de cumplimiento No. 11001334306520160029500, para cuya liquidación se tramitara el incidente correspondiente.</p>
	<p>TERCERA: CONDENAR en abstracto al municipio de El Colegio – Cundinamarca, por concepto de lucro cesante derivado de las utilidades dejadas de percibir por cuenta de la imposibilidad de posesionar y de devengar salarios y factores prestacionales, emolumentos y subsidios, para cuya liquidación se tramitará el incidente correspondiente.</p>
	<p>CUARTO: CONDENAR en abstracto al municipio de El Colegio – Cundinamarca, por concepto de daño moral derivado de la hostilidad, estigmatización, afectación de mi buen nombre y burla de mis derechos legítimos dentro de todo el proceso que conoció el Concejo municipal, para el nombramiento y posesión del Personero municipal, para cuya liquidación se tramitará el incidente correspondiente.</p>
	<p>QUINTO: CONDENAR en abstracto al municipio de El Colegio – Cundinamarca, por concepto de costa y agencias en derecho, conforme lo establece el artículo 188 del CPACA., para cuya liquidación se tramitará el incidente correspondiente.</p>
	<p>SEXTO: INDEXAR los valores liquidados por concepto de daño, para cuya liquidación se tramitará el incidente correspondiente.</p>

	SÉPTIMA: ORDENAR al municipio de El Colegio – Cundinamarca, dará cumplimiento a la sentencia dentro de los términos indicado en el artículo 192 del CPACA.
--	--

Verificadas tanto las pretensiones de la demanda, con las de la conciliación, se concluye, sin duda alguna, que no existe identidad entre lo solicitado en la conciliación y lo pretendido en la demanda. Ello implica que no se agotó en debida forma el requisito de procedibilidad, pues, en conciliación se pretendió la declaratoria de responsabilidad administrativa y el pago de \$300.000.000, y en demanda se pretende la declaratoria de responsabilidad patrimonial y administrativa, y la condena de elementos muy distantes de lo solicitado en la conciliación.

Al respecto se debe recordar que el test de verificación de la concordancia entre pretensiones tiene en cuenta los siguientes elementos:

*“que para el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación, se deben reunir los siguientes presupuestos: (i) identidad entre las partes que asisten al trámite de conciliación y luego concurren al proceso en calidad de partes, (ii) correspondencia entre la causa o los hechos que se sirven de fundamento a la pretensión de conciliación y que, con posterioridad, se proponen en la demanda y (iii) equivalencia entre el objeto de la conciliación y el de la demanda o su reforma (...).”<sup>2</sup>*

En nuestro caso, la causa y objeto de las pretensiones de la demanda distan totalmente de las de la conciliación, pues, entre una y otra se solicita la condena de perjuicios distintos que no están plenamente identificados, por lo que el objeto del litigio se transforma totalmente, en la medida que las pretensiones aludidas en la conciliación y la demanda son totalmente disímiles, lo que impide que se pueda dar trámite al proceso que nos ocupa.

**C. La indebida escogencia del medio de control implica que se encuentra configurado el fenómeno de caducidad:**

El demandante pretendió ampliar el término para solicitar la indemnización por perjuicios aparentemente causados por los actos administrativos que dieron como resultado el nombramiento del Personero Municipal, mediante la escogencia de un medio de control diferente a aquel que debió ser interpuesto.

Ahora bien, el Despacho manifestó que la presente excepción no puede ser tenida en cuenta como una excepción previa dado que esta no se encuentra dispuesta en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no obstante, no se está analizando que dicha interposición inadecuada e irregular del medio de control de la referencia, tenía como objeto la ampliación del término con el que contaba el demandante

---

<sup>2</sup> Consejo De Estado, radicado 57992, Magistrado Ponente: Guillermo Sánchez Luque.

para perseguir el pago de los perjuicios causados, que pasaban de 4 meses para la acción de nulidad y restablecimiento, a 2 años.

El fenómeno procesal de la caducidad, además de provenir de una estipulación procesal de orden público, y, en consecuencia, de obligatoria observancia, también constituye el mecanismo mediante el cual el legislador garantiza que derechos fundamentales, como la seguridad jurídica, y debido proceso sean respetados.

Por lo anterior, la caducidad, más que una figura procesal, es la una garantía fundamental, que asegura el respeto de principios, como el debido proceso, la economía procesal, entre otros. Aunado a ello, la caducidad también puede ser vista como una sanción que se le impone al demandante cuando ignora los límites temporales que se encuentran consagrados en los estatutos procesales, y pretender dar inicio a acciones judiciales varios años después de la ocurrencia de los hechos que le dieron origen a la controversia.

Por lo anterior, la caducidad cuenta con un tratamiento especial, y su operancia es de pleno derecho, por lo que no puede ser renunciada, y debe ser, incluso, declarada de oficio por el Juez. Sobre el particular, el Consejo de Estado, en una de las sentencias más recientes sobre la materia, determinó:

*Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.<sup>3</sup>*

En ese orden de ideas, a consideración de que el medio de control adecuado para el presente caso no era el de reparación directa sino el de Nulidad y restablecimiento del derecho, es menester tener en cuenta lo siguiente:

- 1) El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece en el numeral d que la acción de nulidad y restablecimiento deberá interponerse dentro de los 4 meses siguientes contados desde el día siguiente al de la notificación del acto administrativo.
- 2) Ahora, encontramos que, *para la caducidad de las demandas incoadas en ejercicio del medio de control de reparación directa, de conformidad con el literal (i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se estableció un 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*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, SEIII, expediente 680012333000201400484 01 (59884), CP Danilo Rojas Betancourth.

*fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.<sup>4</sup>*

- 3) La Resolución 017 del 12 de febrero de 2016 fue conocida el 7 de marzo de 2016, por lo que el término de caducidad feneció el 8 de julio de esa anualidad.
- 4) La solicitud de conciliación para el medio de control de reparación directa fue interpuesta el 22 de septiembre de 2017, es decir, 1 año y 2 meses posteriores a la caducidad del medio de control.
- 5) La demanda fue interpuesta el 30 de noviembre de 2017, es decir, 1 año y 4 meses posteriores a la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, respecto al conteo de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 18 de febrero de 2016, con radicado 47001-23-33-000-2012-00043-01 (2224-13) y ponencia de William Hernández Gómez, estableció lo siguiente:

*“Ahora bien, de conformidad con el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la oportunidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, caduca al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se publique, notifique, comunique o ejecute el acto administrativo definitivo, según el caso.”* (negrilla y subrayado fuera de texto.)

En el caso en concreto encontramos que, tal y como se confiesa en el escrito de demanda, el señor Mejía conoció del acto administrativo el día 7 de marzo de 2016 a través de los miembros del Concejo Municipal, por lo que el acto administrativo causante del aparente daño fue de conocimiento del demandante en dicha fecha, teniendo como término de caducidad 4 meses posteriores a la comunicación realizada a través de los miembros del Concejo.

Así mismo, es de extrañar que el demandante manifieste que conocía del contenido de la Resolución 017 de 2016 con anterioridad a la comunicación aparentemente realizada por miembros del Concejo el día 7 de marzo de 2016, es claro que existía un conocimiento previo de dicho acto, y que, en aras de revivir los términos vencidos para la posesión, y así acceder a los beneficios a los que no tiene derecho, por medio de otro medio de control.

Ahora bien, pese a que existió en curso una acción de cumplimiento, la caducidad del medio de control no se encontraba supeditada a la procedencia de la acción de cumplimiento y expedición de un fallo favorable, la norma procesal es clara, el término de caducidad se debe contar desde el conocimiento del acto administrativo y no desde la expedición de una

---

<sup>4</sup> *Ibídem.*

sentencia por otro medio de control, por lo que con ello no es dable extender el término de caducidad frente a la inacción del demandante.

Dado lo anterior, encontramos que, al haber sido interpuesta la presente demanda bajo un medio de control que no se adecua al caso en concreto, el fenómeno de caducidad se encuentra configurado, toda vez que el término de caducidad debe contabilizarse desde el conocimiento del acto administrativo, por lo que resulta claro que el medio de control fue interpuesto fuera de todo término.

### 3. Solicitud:

De conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente me permito solicitar se revoque el auto proferido el día 18 de junio de 2021, y, en consecuencia, se declare la ineptitud de la demanda por escogencia indebida del medio de control.

Atentamente,



MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ  
C.C 52.887.262 de Bogotá D.C  
T.P: 148.564 del C.S de la J.