



**JUZGADO DÉCIMO (10°) ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., primero (1) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Ref. Proceso	11001333501020150001900
Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante	LILIA YANNET GALLOR GUARIN
Demandado	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Asunto	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Despacho procede a proferir sentencia anticipada en los términos del numeral 3° del artículo 182A del C.P.A.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, respecto a la demanda promovida por la señora Lilia Yannet Gallor Guarín contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

I. ANTECEDENTES.

1. LA DEMANDA.

1.1. Fundamentos fácticos.

La señora Lilia Yannet Gallor Guarín ingresó al Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del 14 de septiembre de 2004, ejerciendo las funciones administrativas del cargo de Canciller 13 PA, en el Consulado de Colombia en Nueva York.

Como empleada consular, la demandante ejerció entre otras, las siguientes tareas del servicio administrativo del Consulado: trámite de supervivencias, registros notariales, documentación de identidad y de pasaportes, orientación al público en la recepción, funciones de prensa - elaboración de una revista consular-, y actualización de la página web.

La demandante fue incorporada a la nueva planta de personal del Ministerio mediante Resolución 4406 del 22 de octubre de 2009, en el cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850, grado 26 de la Oficina Consular de Colombia en Nueva York, Estados Unidos de América, cargo que ejerció hasta el día 1° de septiembre de 2014.

El retiro se produjo mediante el acto administrativo demandado que le fue comunicado a la actora el día 2 de julio de 2014, y en razón lo previsto en el artículo 61, literal d), del Decreto 274 de 2000, ella se retiró dos meses después.

La demandante no ha tenido ninguna sanción disciplinaria durante el tiempo de su función administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La ministra tuvo conocimiento de un correo electrónico enviado, al parecer por el señor Carlos Miguel Martínez, el día 9 de junio de 2014, y dio instrucciones de remitirlo al Director de Control Disciplinario, afirmando que la demandante y otra funcionaria *"han venido sustrayéndose la información del consulado para ponerla en la campaña del Centro Democrático y del Candidato conservador Zoilo Nieto"*.

El 9 de junio de 2014, día en que comenzó la votación en el exterior para la segunda vuelta presidencial, la demandante fue informada por el funcionario de la Misión, Luis Fernando Orozco, de la indagación preliminar en su contra, la cual fue notificada personalmente al día siguiente.

En la misma fecha, la Embajadora Martha Irma Alarcón, encargada del proceso electoral, le informó verbalmente a la demandante que el Secretario General Ancizar Silva y el Director de Asuntos Consulares Álvaro Calderón, solicitaron su retiro del proceso electoral por transparencia en el mismo y la Embajadora le recomendó hablar con el funcionario de control interno.

Sin haberse tramitado el correspondiente proceso disciplinario y sin las garantías procesales consagradas en la Constitución, en instrumentos internacionales de derechos humanos, y en la Ley 734 de 2002, la ministra decidió retirar del servicio a la demandante bajo la figura de *"ejercicio de una potestad discrecional"* en la provisión de un empleo del nivel asistencial, con funciones administrativas del servicio consular de Colombia en Nueva York.

La decisión del retiro del servicio de la demandante tuvo la participación del Secretario General y de la Directora de Talento Humano, quienes tienen la competencia funcional, de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 del Decreto 3355 de 2009, de dirigir y supervisar la gestión del talento humano, coordinando y controlando la emisión de los actos administrativos de retiro de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el retiro de la actora se produjo sin siquiera haberse obtenido la opinión de la doctora Elsa Gladys Cifuentes quien era su jefe inmediata.

Afirma que la señora Ruth Gómez Joya, quien fue designada en remplazo de la demandante, no cuenta con experiencia, idoneidad y reconocimiento laboral para el ejercicio de las funciones de Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850, grado 26, en la Oficina Consular de Colombia en Nueva York en condiciones iguales o superiores a las que constan en la hoja de vida de la demandante.

1.2. Pretensiones¹.

La demandante, formuló las siguientes pretensiones:

"(...) III PRETENSIONES:

PRIMERA: Que se declare la NULIDAD del acto administrativo objeto de esta demanda que aparece detallado en el acápite II de este escrito.

¹ Expediente folios 46 y 47.

SEGUNDA: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad y a título de restablecimiento del derecho se condene a LA NACION - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES a las siguientes reparaciones:

1) Ordenar que la entidad demandada reintegre a la demandante a un cargo de igual o superior categoría al que ella venía ocupando como Auxiliar de Misión Diplomática, código 4850, grado 26, de la planta de personal global asignada a la oficina consular de Colombia en Nueva York, o en otro consulado del país en el exterior.

2) Condenar a pagar a favor de la demandante, a título de perjuicios económicos, los salarios y prestaciones sociales a partir de la fecha en que se hizo efectivo el retiro injusto: 1 de septiembre de 2014 y hasta que se le reintegre al servicio como se solicita en la pretensión precedente.

3) Condenar a pagar a favor de la demandante, a título de perjuicios morales, el valor equivalente a cien salarios mínimos mensuales vigentes (100) por el sufrimiento, la angustia, la congoja y la tristeza que ha padecido la actora con ocasión del derecho vulnerado.

TERCERA: Establecer la responsabilidad, a título de dolo o culpa grave, de las personas llamadas en garantía para una eventual repetición.

CUARTA: Condenar a la entidad demandada al pago de las costas y agencias en derecho del presente proceso.”

1.3. Normas violadas.

La demandante citó como normas violadas las siguientes:

- Constitucionales: Artículos 4, 6, 21, 25, 29, 53, 122, 123, 125 y 209.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 14, numeral 2.
- Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 8, 9 y 11.
- Ley 909 de 2004 y decretos reglamentarios.
- Ley 1437 de 2011, artículos 137, 138 y demás normas aplicables.

1.4 Concepto de la violación.

Como causales de nulidad del acto administrativo demandado la parte actora indicó las siguientes:

1.4.1. Violación de la ley.

Afirma que el cargo de Auxiliar de Misión Diplomática código 4850 grado 26, en el Consulado General Central de Colombia en Nueva York, en el que fue vinculada la demandante, cumplía funciones del nivel asistencial en el servicio administrativo consular conforme a la Resolución 2294 de 2011, por lo que el cumplimiento de las tareas asignadas implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución, que no corresponden a las establecidas por el artículo 7 del Decreto 274 de 2000, para los

cargos de libre nombramiento y remoción, cuyas funciones comportan un grado considerable de confianza y confidencialidad.

1.4.2. Desviación de poder.

Arguye que se trata de una funcionaria con más de 10 años de servicio en el Consulado de Colombia en Nueva York, cuya labor fue evaluada y reconocida con altas calificaciones. Sin embargo, fue retirada del servicio por un motivo innoble, contrario al buen servicio público y al interés general.

Sustenta que, al momento de ejercer la facultad discrecional declarando la insubsistencia tacita de la demandante, la Ministra sobrepasó los límites de razonabilidad de esta potestad y afectó a una excelente funcionaria para cambiarla por alguien quien no representa, objetivamente, una mejora para el servicio administrativo en el consulado, con violación de causales previstas en el párrafo segundo del artículo 137 del CPACA, en particular, la desviación de poder ya que la Ministra recibió un correo, el día lunes 9 de junio de 2014, supuestamente del señor Carlos Miguel Martínez, quien acusa a la demandante y a otra funcionaria de presuntas irregularidades en el proceso electoral, e inmediatamente fue expedida la resolución de insubsistencia sin un debido proceso ni el derecho a la defensa de la demandante.

Resulta censurable que la Ministra, sin haberse tramitado en contra de la demandante el correspondiente proceso disciplinario y sin haberse garantizado sus derechos fundamentales consagradas en la Constitución, en instrumentos internacionales de derechos humanos, en la misma Ley 734 de 2002, decidió retirarla del servicio bajo la figura de "ejercicio de una potestad discrecional" para la provisión de una emplea del nivel asistencial, con funciones administrativas de apoyo al servicio consular de Colombia en Nueva York. Este hecho, arbitrario, irrazonable e injusto configura una desviación de poder,

También afirma, que el debido proceso, consagrado en la Constitución Política, artículo 29, fue quebrantado en razón a que sin previo juicio se condenó a la funcionaria con la máxima sanción que es el retiro del servicio (insubsistencia tácita), cuando lo que procedía era abrir investigación disciplinaria si las pruebas ameritaban las circunstancias para ello, lo que también atenta contra la Convención Americana de Derechos Humanos que garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa.

1.4.3. Falsa motivación.

Refiere que el acto demandado carece de motivación para el retiro de la funcionaria. De manera que debió existir una motivación mínima, y exponerse las razones para el retiro como lo exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia SU172/15 y C-279 de 2007) y del Consejo de Estado.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores.

El apoderado judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó escrito de contestación el 25 de agosto de 2016², oponiéndose a las pretensiones de la demanda, argumentando que el artículo 6° del Decreto Ley 224 de 2000, Por el cual se regula Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, establece lo siguiente:

“ARTICULO 6. CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes

- a. Viceministro*
- b. Secretario General*
- c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero*
- d. Director de la Academia Diplomática e. Director del Protocolo*
- f. Subsecretarios.*

(...)

j. Empleos de Apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión de conformidad con la definición contenida en el artículo 7o, de este Decreto

ARTICULO 7. PERSONAL DE APOYO EN EL EXTERIOR. Para los efectos de lo establecido en el literal j) del artículo 6 del presente decreto, se entienden como tales aquellos cargos cuyo ejercicio comporta un grado considerable de confianza y confidencialidad.”

En ese sentido, es claro que la demandante, no ostenta derechos de carrera diplomática, al ser su cargo de libre nombramiento y remoción, máxime si se tiene en cuenta que los cargos de apoyo en el exterior adscritos a los despachos de jefe de misión son de naturaleza distinta a los de carrera diplomática y consular que prestan sus servicios fuera del territorio, definidos en los artículos 3 y 5 del Decreto Ley 274 de 2000.

De manera que los empleos previstos en el artículo 6, no se encuentran dentro de la categoría de nivel profesional, ejecutivo o directivo, sino que son empleos cuyas funciones son de asistencia, a fin de permitir al jefe de misión el cabal desempeño de su labor dentro de la prestación del servicio exterior y están destinados especialmente a labores de apoyo en el desempeño de las actividades de los jefes de misión, razón por la cual existe una relación especial de confianza, y seguridad que justifica su incorporación dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción.

Lo anterior se denota fehacientemente en las funciones arrojadas a la demandante y establecidas en la Certificación GAPPT No 0212 (anexa en los antecedentes administrativos).

En ese sentido, trae a colación la sentencia C-808 de 2001, en la cual el Alto Tribunal Constitucional declaró exequible el literal j del artículo 6 del Decreto 274

² Expediente Folios 74 a 88.

de 2000, llevando a cabo un análisis de los empleos de libre nombramiento y remoción contenidos en la citada disposición, bajo los siguientes argumentos:

“3.3 Los empleos de apoyo en el exterior

(...)

De conformidad con la definición que tras el mismo Decreto 274 de 2000, es cierto que estos cargos no son empleos propios de los niveles profesional ejecutivos o directivos no cumplen funciones de orientación política, ni de dirección u orientación institucional. Se trata de empleos cuyas funciones son asistir al Jefe de Misión en el desempeño de sus funciones, generalmente en labores domésticas de mantenimiento de la oficina y residencia y de manejo de correspondencia. No obstante, su incorporación dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción se justifica por la especial relación de confianza, cercanía, seguridad e intimidad familiar que este personal tiene con el jefe de misión y su familia. Al igual que las funciones que desempeña el personal de servicio administrativo en el exterior, el personal de apoyo cumple tareas operativas, pero se distinguen de aquellos por la especialísima relación de confianza que une a estos últimos con el Jefe de Misión y su familia, otra razón más para que puedan ser excluidos de la carrera

Como quiera que el personal de apoyo en el exterior no ejerce funciones propias de la carrera diplomática y consular, sino cumple tareas de asistencia y ayuda para el Jefe de Misión y su familia, cuyo ejercicio cabal depende de una especial relación estrecha y cotidiana de confianza, se justifica que sea de libre nombramiento y remoción y que no les sean aplicables los principios propios de la carrera diplomática y consular, tales como el de alteración de que trata el artículo 88. Por estas razones, se declarará la constitucionalidad del literal del artículo 6 y de los artículos 2, 7 y 88 del Decreto 274 de 2000.”

De conformidad con lo anterior, solicita tener en cuenta el hecho que la demandante fue nombrada en un empleo de libre nombramiento y remoción, bajo los lineamientos de asistencia en las diversas tareas de apoyo al Jefe de Misión, bajo la entera confianza, encontrándose la Ministra de Relaciones Exteriores, facultada para declarar su separación del cargo, conforme a los fundamentos establecidos en el artículo 1° del Decreto 1679 de 1991, el literal a) del artículo 26 del Decreto 2400 de 1968, el artículo 107 del Decreto 1950 de 1973 y el Decreto Ley 274 de 2000.

Destacó que la señora Lilia Yannet Gallor Guarín, fue nombrada en un empleo de libre nombramiento y remoción, teniendo en cuenta su naturaleza, “Auxiliar de la Misión Diplomática Código 4850 grado”, el cual adquiere dicha denominación, conforme al Decreto Ley 274 de 2000.

En ese sentido, hizo referencia a la sentencia T 641 de 2011, en la cual la Corte Constitucional, frente a los cargos de carrera dados en provisionalidad y los de libre nombramiento y remoción, expresó lo siguiente:

“CARGO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Por la naturaleza de sus funciones, el retiro depende de la discrecionalidad del nominador/CARGO DE

CARRERA - El mérito es el fundamento para el ingreso, permanencia y promoción del servicio.

La Corte ha afirmado que los cargos de carrera gozan de mayor estabilidad laboral que las de un cargo de libre nombramiento y remoción, ya que para los primeros se exige la motivación del acto administrativo que los desvincula, en tanto que para los segundos, por la naturaleza de sus funciones, el retiro depende, en principio, de la discrecionalidad del nominador. La ley establece que los cargos de carrera pueden proveerse de manera provisional, en casos de vacancias definitivas o temporales, "mientras éstos se proveen en propiedad conforme a las formalidades de ley o cesa la situación administrativa que originó la vacancia temporal" cuando sea necesario para el cumplimiento de los principios de eficiencia y celeridad."

Con fundamento en lo expuesto, afirma que los actos de desvinculación de los funcionarios de libre nombramiento y remoción no necesitan de motivación, en la medida en que la provisión de dichos empleos supone la escogencia de quien va a ocupar el cargo por motivos personales o de confianza.

En consecuencia, la no motivación de estos actos es una excepción al principio general de publicidad, sin que con ello se vulnere ningún derecho fundamental, siempre y cuando no se produzca arbitrariedad, de esta forma es más que claro que los cargos de libre nombramiento y remoción competen a la discrecionalidad del nominador, por lo cual solicita desestimar las pretensiones de la demanda.

Sumado a lo anterior, propuso las siguientes excepciones:

a.- Caducidad.

Indica que mediante la Resolución 4385 del 24 de junio de 2014, se desvinculó a la señora Lilia Yannet Gallor Guarín, del cargo de Auxiliar de Misión Diplomática, Código 4850, grado 26, en la Oficina Consular de Colombia en Nueva York.

En ese orden, el literal d) del artículo 61 del Decreto 274 de 2000, establece que si bien los funcionarios nombrados en provisionalidad al ser declarados insubsistentes, tendrán derecho a dos meses de plazo para hacer dejación del cargo y regresar al país, lo cierto es, que la decisión de la administración quedó materializada con la notificación del acto administrativo el día 2 de julio de 2014.

En ese sentido, el citado acto administrativo cobró firmeza, es decir quedó ejecutoriado el 2 de julio de 2014, ya que las actuaciones surtidas con posterioridad son situaciones eminentemente de trámite y no de fondo. De conformidad con lo anterior, en el presente caso se rompe con el término de cuatro meses consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A. el cual prevé:

"ARTICULO 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 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."

Por lo anterior, afirma que no es plausible la contabilización a partir de la dejación del cargo, ya que la materialización de la voluntad de la administración se da a partir de la notificación del acto administrativo, aunado a que desde su expedición no existieron actuaciones posteriores por parte de la Cancillería, en ese sentido, se desborda el termino de cuatro meses con el fin de acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, máxime si se tiene en cuenta que la demandante en el presente caso, radicó solicitud de conciliación ante la Procuraduría el día 31 de octubre de 2014, es decir 2 días antes de que acaeciera la caducidad del medio de control, y la audiencia de conciliación se llevó a cabo el día 11 de diciembre de 2014, declarándose fallida e inmediatamente se expidió la Constancia No 324 de la misma fecha, por lo que era imperativo que se radicara la demanda el día 15 de diciembre de 2014, so pena de operar la caducidad. Sin embargo, la demanda fue radicada el día 13 de enero de 2015.

Afirma que en el escrito de demanda, se hace alusión a la suspensión de términos debido a un paro judicial que se dio en esa época, existiendo duda sobre cuándo se retomaron las actividades por parte de las dependencias de la oficina encargada de la radicación de las demandas, es decir la Oficina de Apoyo Judicial, y con la finalidad de aclarar este punto solicitó al Despacho, oficiar a citada dependencia para que certificara cuáles eran las fechas exactas en las cuales se suspendieron las actividades por cuenta del paro del año 2014.

b.- Genérica.

Solicita que en el evento de encontrarse acreditado en el proceso cualquier hecho que enerve las pretensiones de la demanda, se declare probada la excepción correspondiente.

2.2. Andrés Calle Jaramillo, Alexander Ramírez Agudelo, Luz Jenny Saavedra, Edna Liliana Villalobos, María Rosalba Fuentes, Sandra Melissa Cortés, Hugo Ezequiel Muñoz, Julio Mauricio Ladino y Felipe Andrés Aguilera.

Pese a que fueron comunicados de la demanda, no presentaron escrito de contestación.

3. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se radicó el 13 de enero de 2015³, y fue asignada por reparto a este Juzgado. Mediante auto de 8 de junio de 2016⁴, se admitió la demanda luego de que se subsanaran los aspectos indicados por el Despacho en providencia anterior. La notificación a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se realizó por correo electrónico el 14 de julio de 2016; posteriormente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó escrito de contestación de la demanda el 25 de agosto de 2016⁵.

Mediante providencia del 28 de febrero de 2019, se ordenó vincular al proceso a la señora Ruth Gómez Joya⁶. Sin embargo, ante la imposibilidad de notificar a la vinculada y teniendo en cuenta la información remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que se indicó que la señora Gómez no tomó posesión del cargo de Auxiliar de Misión Diplomática en el que fue nombrada, se ordenó notificar a Andrés Calle Jaramillo, Alexander Ramírez Agudelo, Luz Jenny Saavedra, Edna Liliana Villalobos, María Rosalba Fuentes, Sandra Melissa Cortés, Hugo Ezequiel Muñoz, Julio Mauricio Ladino y Felipe Andrés Aguilera, quienes para la fecha de la providencia ocupaban el mencionado cargo⁷.

El 22 de junio de 2022, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 20112, diligencia en la que se decretaron pruebas y se indicó que se fijaría fecha para la audiencia de pruebas, una vez allegadas las documentales solicitadas.

Mediante auto de 18 de agosto de 2022, el dio aplicación a la figura de la sentencia anticipada, conforme a lo dispuesto numeral 3° del artículo 182A del C.P.A.C.A., adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, y ordenó correr traslado por el término de 10 días a las partes y al Ministerio Público para que allegaran sus alegatos de conclusión.

La anterior decisión fue recurrida por el apoderado de la demandante, y a través de auto de 2 de diciembre de 2022, se dispuso no reponer la decisión anterior y se rechazó por improcedente el recurso de apelación⁸.

Ejecutoriada la providencia, se corrió traslado de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

4.1. La parte demandante.

³ Ibid. folio 41.

⁴ Ibid. Folios 61 y 62.

⁵ Ibid. Folios 74 a 88.

⁶ Ibid. Folios 179.

⁷ Ibid. Folios 219.

⁸ Expediente electrónico archivo : 22AutoResuelveReposicion

Mediante escrito radicado en el buzón de correspondencia el 19 de diciembre de 2022, el apoderado de la parte actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda y destacó que no tuvo conocimiento de la atención de los juzgados administrativos durante algunos días del mes de diciembre de 2014, en particular, del día 16, recordando que el 17 es de vacancia por celebrarse el día de la Rama Judicial y los días 18 y 19, no hubo atención por el paro nacional y, acorde con el principio de confianza legítima, su buena fe de la continuación del paro nacional durante el mes de diciembre está justificada tanto en lo conocido por el público en general como por los jueces y magistrados, pues el paro judicial inició el 9 de octubre de 2014 y duró hasta el 12 de enero de 2015.

4.2. La entidad demandada.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó declarar probada la excepción de caducidad, argumentando que la demandante contaba con dos (2) días después de haberse declarado fallida la audiencia de conciliación y una vez expedida y entregada el acta, esto es, el 11 de diciembre de 2014; por lo tanto, el actor debía radicar la demanda a más tardar el lunes 15 de diciembre de esa misma anualidad; sin embargo, quebrantando el término establecido por la norma presentó la demanda hasta el 13 de enero de 2015, cuatro días después de haber fenecido el término legal.

Recordemos, que entre el 6 al 17 de diciembre de 2014, las sedes judiciales y la oficina de apoyo prestaron sus servicios y fue posible la radicación de demandas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; tanto así que, para el 15 de diciembre fueron radicadas 1 demanda y para el 17 de ese mismo mes y año fueron radicadas 75 demandas, conforme al informe presentado por la Oficina de Apoyo de la Dirección Administrativa Seccional de Administración Judicial Bogotá – Cundinamarca, por lo que es evidente que, en el presente caso se configuró el fenómeno de caducidad de la acción.

4.3. El agente del Ministerio Público.

El Procurador Judicial Administrativo de Bogotá delegado para este Despacho no emitió concepto.

5. PRUEBAS DEL PROCESO.

En el expediente obran como pruebas las siguientes:

5.1. Por la parte demandante:

-Copia de la cédula de ciudadanía de la demandante⁹.

-Copia de la Resolución No 4385 del 24 de junio de 2014, expedida por la Ministra de Relaciones Exteriores¹⁰.

⁹ Ibid. Folio 1

¹⁰ Ibid. Folio 3.

-Copia de la constancia de comunicación del acto administrativo anterior¹¹.

-Copia de la certificación laboral expedida por la Coordinadora de Nómina y Prestaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores¹².

-Copia de la investigación preliminar No. IP-042/2014¹³.

5.2. Por la parte demandada:

-Copia de y antecedentes administrativos de la señora Lilia Yannet Gallor Guarín¹⁴.

5.3. Pruebas de oficio:

En la audiencia inicial realizada el 22 de junio de 2022, el Despacho ordenó oficiar a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos, para que certificara cuáles fueron las fechas exactas en las que estuvieron suspendidas las actividades por cuenta del paro judicial del año 2014, en especial las actividades de radicación de demandas de competencia de la jurisdicción.

Como respuesta al anterior requerimiento, el Coordinador de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá, emitió certificación el 21 de julio de 2022, indicando que *“no se realizó radicación de demandas de la especialidad contenciosa administrativa durante los días 4 a 7, 10 a 14, 18, 19, 21 y 24 a 27 del mes de noviembre, los días 1, 2, 3, 5, 18 y 19 de diciembre de 2014; debido al paro de servidores judiciales de la Rama Judicial (...)”*

II. CONSIDERACIONES.

1. COMPETENCIA.

El Despacho es competente para conocer en primera instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021¹⁵.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

De acuerdo con los argumentos planteados en la demanda, la contestación presentada ante el Despacho y la providencia proferida el 18 de agosto de 2022, el problema jurídico consiste en determinar si el medio de control de la referencia se ejerció dentro del término legal o si por el contrario se configuró la caducidad del mismo.

¹¹ Ibid. Folios 4.

¹² Ibid. Folio 12 a 17.

¹³ Ibid. Folios 18 a 32.

¹⁴ Ibid. Folios 90 a 155.

¹⁵ *Artículo 155. Competencia de los Jueces Administrativos en primera instancia “Los Jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a su cuantía...”*

3. ANÁLISIS PROBATORIO.

Las pruebas documentales allegadas al proceso se decretaron, practicaron e incorporaron al expediente dentro de los términos y oportunidades legales. Las partes tuvieron la oportunidad de controvertirlas y no fueron tachadas de falsas. Así, es válido estimar probados los siguientes hechos relevantes:

-Que la señora Lilia Yannet Gallor Guarín trabajó en el Ministerio de relaciones Exteriores, desde el 14 de septiembre de 2004, en el cargo de Canciller 13 PA, conforme al nombramiento realizado mediante Resolución No. 2916 del 9 de agosto del mismo año, cargo que desempeñó hasta el 30 de septiembre de 2009¹⁶.

-Mediante la Resolución No 4406 del 22 de octubre de 2009, la demandante fue incorporada a la planta de personal del Consulado General Central de Colombia en Nueva York, en el cargo de Auxiliar de Misión Diplomática código 4850, Grado 26 en el que tomó posesión el 27 de octubre de esa anualidad con efectos fiscales desde el 1° de octubre de 2009 y permaneció hasta el 1° de septiembre de 2014¹⁷.

-Con ocasión a la denuncia presentada por el señor Carlos Miguel Martínez, el 9 de junio de 2014, el Jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Relaciones Exteriores, emitió en la misma fecha, auto de apertura de indagación preliminar en contra de la demandante, por la presunta entrega de información reservada del Consulado y la indebida participación en política¹⁸.

-Mediante la Resolución No 4204 del 16 de junio de 2014, la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, concedió vacaciones a la demandante por el término de 15 días, esto es, del 4 al 26 de agosto de 2014¹⁹.

-A través de la Resolución No 4385 del 24 de junio de 2014, la Ministra de Relaciones Exteriores nombró a la señora Ruth Gómez Joya en el cargo de Auxiliar de Misión Diplomática código 4850, Grado 26, en reemplazo de la señora Lilia Yannet Gallor Guarín, acto administrativo que fue notificado a la demandante el 2 de julio de 2014²⁰.

-Por Resolución 4826 del 11 de julio de 2014, la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, ordenó el pago de la prima de instalación y los viáticos de regreso y transporte de menaje domestico a favor de la demandante²¹.

-Posteriormente, con Resolución No. 7104 de 20 de octubre de 2014, la Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, reconoció y ordenó el pago de unas prestaciones sociales a favor de la demandante²².

¹⁶ Expediente folio 13.

¹⁷ Ibid. Folio 100.

¹⁸ Ibid. Folios 18 a 32.

¹⁹ Ibid. Folio 105

²⁰ Ibid. Folio 106 y 107.

²¹ Ibid. Folio 108.

²² Ibid. Folios 136 a 139.

4. ANÁLISIS DE FONDO.

4.1. DE LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La Sección Segunda del H. Consejo de Estado en providencia del 25 de noviembre de 2021²³, respecto a la figura de la caducidad, se refirió en los siguientes términos:

“(…) La caducidad ha sido considerada como un instrumento a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados, en desarrollo del principio de la seguridad jurídica, bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal para la reclamación judicial de tales prerrogativas. Por consiguiente, esta figura no debe estimarse en forma alguna como una violación o desconocimiento de la garantía constitucional del libre acceso a la administración de justicia.

Al respecto, esta Sección indicó lo siguiente:

«[...] la caducidad comporta el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, y constituye un instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre individuos, y entre estos y el Estado. El acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos de caducidad para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones puedan ser ventiladas en vía judicial [...]»²⁴.

Sobre esta materia, la Corte Constitucional se ha referido de la siguiente forma:

«La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado»²⁵

En efecto, la caducidad se refiere al término de orden público que posee el interesado para interponer las acciones que tenga a su alcance con el fin de buscar la protección de sus derechos, es decir, se predica de la potestad de la acción; su finalidad es precisamente racionalizar ese ejercicio, lo que impone la obligación de emplearla oportunamente, so pena de que las situaciones

²³Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Auto del 30 de julio de 2018. 25000-2341-000-2016-01002-01 C.P. Oswaldo Giraldo López

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de mayo de 2014, Rad: 08001-23-31-000-2012-02445-01(2725-12).

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-574 de 1998.

*adquieran firmeza y que se extinga la jurisdicción del juez de lo contencioso administrativo para estudiarlas*²⁶. Lo anterior se justifica en la necesidad de obtener seguridad jurídica.²⁷.”

Por su parte, la Sección Primera de la mencionada Corporación, en auto proferido el 30 de julio de 2018²⁸, ha considerado lo siguiente:

“(…) Ahora bien, la posibilidad de declarar oficiosamente la caducidad de la acción es una facultad del juez o magistrado ponente de la que se podrá hacer uso en ejercicio de su autonomía judicial, en cumplimiento de su deber de ejercer control de legalidad y saneamiento en cada instancia del proceso. Dentro de esa autonomía, el Despacho observa al Tribunal de instancia que la caducidad, por ser una figura de orden público, deberá ser declarada si se ha configurado, así sea oficiosamente, pues es presupuesto de la acción que ella no se haya producido. Así mismo, que la oportunidad para declararla, en el evento en que ella se presente, puede ser en la audiencia inicial o en la sentencia, esta última cuando no se cuente con elementos de juicio en la audiencia para su declaratoria” (Subraya el Despacho).

Conforme a lo anterior, debe destacarse que la caducidad al ser una figura de orden público, deberá ser declarada si se ha configurado incluso de oficio. Además, la oportunidad para declararla puede ser a través de la sentencia anticipada o en la sentencia de fondo, en atención a lo dispuesto en los artículos 182A²⁹ y 187³⁰ del CPACA.

Ahora bien, el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“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

²⁶ Ver sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B, 7 de octubre de 2010. Radicación: 25000-23-25-000-2004-05678-02 (2137-09).

²⁷ Ver, entre otras, las sentencias de la Sección Segunda, Subsección B, de: 6 de octubre de 2011 (Expedientes 1130-2011 y 1135-2011) y del 26 de marzo de 2009. Expediente 1134-07 demandante: José Luís Acuña Henríquez.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Auto del 30 de julio de 2018. 25000-2341-000-2016-01002-01 C.P. Oswaldo Giraldo López.

²⁹ “ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> *Se podrá dictar sentencia anticipada: (...) 3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.*”

³⁰ Ley 1437 de 2011. Artículo 187: Contenido de la sentencia. (...) *“En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus”.*

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.”

En relación con la oportunidad de presentar la demanda el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dispone:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;”

De la norma transcrita se advierte que el término de caducidad sólo puede contabilizarse a partir del momento en el que la administración ha dado a conocer el acto administrativo que resuelve una situación jurídica, a través de su comunicación, notificación, ejecución o publicación. Por lo tanto, el término de los cuatro (4) meses para presentar la demanda inicia a partir de que el acto es puesto en conocimiento al administrado.

Por su parte, el artículo 3° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009³¹, sobre la suspensión del término de caducidad de las acciones contencioso administrativas, hoy denominadas medios de control, durante el trámite de la conciliación extrajudicial, prevé:

“La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o*
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.*

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

³¹ “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrados para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción”.

De conformidad con lo anterior, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la notificación, comunicación, ejecución o publicación del acto, según el caso, y, se suspende hasta por tres (3) meses con la solicitud de la conciliación extrajudicial, término que se reanuda al vencimiento del anterior lapso o con la expedición de la constancia que declara fallida la conciliación.

4.2. ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD EN EL CASO CONCRETO.

Conforme a las pruebas que obran en el expediente, está acreditado que en el presente caso la **Resolución No 4385 del 24 de junio de 2014**, a través de la cual la Ministra de Relaciones Exteriores, nombró a la señora Ruth Gómez Joya, en el cargo de Auxiliar de Misión Diplomática código 4850, Grado 26, en reemplazo de la demandante Lilia Yannet Gallor Guarín, fue notificada a la señora Gallor Guarín el **2 de julio de 2014**³².

En ese orden, el acto administrativo demandado quedó en firme el día siguiente a su notificación conforme a lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el literal d) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), establece que la oportunidad para presentar la demanda es dentro del término de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del último acto administrativo demandado.

En ese contexto, como la Resolución acusada se notificó el 2 de julio de 2014³³, el término común de los cuatro (4) meses comenzó a contarse a partir del día siguiente, esto es, desde el 3 de julio de 2014, siendo en principio el plazo máximo para presentar el medio de control el 3 de noviembre de la misma anualidad; pero por corresponder a un día inhábil, el plazo inicial se extendió hasta el martes 4 de noviembre de 2014.

No obstante, la demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 31 de octubre de 2014, ante la Procuraduría 136 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, esto es, transcurridos 3 meses y 27 días del término indicado en precedencia, actuación que interrumpió la caducidad hasta el 11 de diciembre de 2014, fecha en la que se expidió la constancia por la cual se declaró fallida³⁴.

³² Expediente folios 106 y 107.

³³ Ibid. folios 106 y 107.

³⁴ Ibid. Folio 6.

Así las cosas, el término de caducidad restante de 3 días se reanudó el 12 de diciembre de 2014, y finalizó el 15 de diciembre del mismo año, es decir, hasta esta última fecha la demandante pudo presentar la demanda.

Ahora bien, según la certificación expedida por el Coordinador de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá, el 21 de julio de 2022, basada en la información reportada en el aplicativo REPARTO SARJ remitido por el Profesional Universitario del Grupo de Soporte Tecnológico de la sede judicial CAN, *“no se realizó radicación de demandas de la especialidad contenciosa administrativa durante los días 4 a 7, 10 a 14, 18, 19, 21 y 24 a 27 del mes de noviembre, los días 1, 2, 3, 5, 18 y 19 de diciembre de 2014; debido al paro de servidores judiciales de la Rama Judicial (...)”* (Subraya el Despacho).

En atención a lo anterior, y comoquiera la demanda se radicó ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, hasta el 13 de enero de 2015, aun cuando está demostrado que el día 15 de diciembre de 2014, no hubo interrupción de labores para la radicación de demandas en la sede judicial del CAN, para el Despacho es claro que el medio de control de la referencia no fue presentado en oportunidad, configurándose en consecuencia el fenómeno jurídico de la caducidad.

Así las cosas, en la medida en que se encontró probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Despacho se abstendrá de pronunciarse de fondo sobre los cargos de nulidad formulados en la demanda.

5. CONDENA EN COSTAS.

El Despacho no impondrá condena en costas a la parte vencida, en atención a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021³⁵, que adicionó el artículo 188 del CPACA, pues no se evidencia que la demanda se haya presentado con manifiesta carencia de fundamento legal, que amerite tal declaración.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de caducidad del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

³⁵ Ley 2080 de 2021. Artículo 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011: “(...) En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

SENTENCIA
Expediente: 11001 33 35 010 2015 00019 00
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Lilia Yannet Gallor Guarín.
Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, y previo al archivo del expediente, por Secretaría liquídense los gastos del proceso. En caso de existir remanentes devuélvanse al interesado.

CUARTO: Cumplido lo anterior, y en firme esta providencia, por Secretaría, archívese definitivamente el expediente.

QUINTO: ADVIÉRTASE que contra la presente decisión procede el recurso de apelación, el cual podrá ser interpuesto y sustentando de conformidad con lo previsto en el numeral 1° del artículo 247 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 67 de la ley 2080 de 2021.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**AUGUSTO LLANOS RUIZ
JUEZ**

Firmado Por:
Augusto Llanos Ruiz
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
010
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: **720d41e70ca88c5ce495e0ef2fbfb4717a15448b711867d0dd27f9e8c8d2f313**

Documento generado en 01/02/2023 01:03:08 PM

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