



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá DC, 9 de septiembre de 2025

Radicación: 11001-03-15-000-2025-01733-01
Accionante: Leonardo José Mestre Socarrás
Accionado: Tribunal Administrativo de Cesar
Referencia: Acción de tutela. Sentencia de segunda instancia

Temas: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL | Defecto procedimental – concede amparo

Síntesis del caso: La parte actora cuestionó la sentencia de segunda instancia, mediante la que se revocó la decisión de primer grado y, en su lugar, se adecuó el medio de control de reparación directa presentado al de nulidad y restablecimiento del derecho y se declaró la caducidad de este.

De acuerdo con la competencia asignada¹, procede la Sala a resolver la impugnación presentada por la parte actora contra la Sentencia de 28 de abril de 2025, por medio de la cual la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó las pretensiones de la acción de tutela².

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones. 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte actora. 1.2. Sentencia de primera instancia e impugnación.

1.1. Posición de la parte actora

1. El 21 de marzo de 2025, Leonardo José Mestre Socarrás presentó una acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Cesar, por la aparente vulneración de sus derechos al debido proceso e igualdad, y los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, los cuales consideró vulnerados con ocasión de la Sentencia de 24 de octubre de 2024³, proferida por la autoridad judicial accionada, en el medio de control de reparación directa⁴ No. 20001-33-33-002-2021-00001-01.

2. A título de amparo constitucional, la parte actora solicitó (se transcribe):

¹ Artículo 86 de la Constitución Política, Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 1983 de 2017 y Acuerdo No. 80 de 2019 del Consejo de Estado.

² "NEGAR las pretensiones de la acción de tutela presentada por el señor Leonardo José Mestre Socarrás en contra del Tribunal Administrativo del Cesar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia."

³ Notificada mediante mensaje de datos enviado el 28 de octubre de 2024.

⁴ El cual fue adecuado por la autoridad judicial accionada al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Primera. AMPARAR mis derechos fundamentales a la igualdad de trato jurídico, a la seguridad jurídica, a la confianza legítima, al debido proceso que fueron violados por el Tribunal Administrativo del Cesar al proferir la Sentencia de segunda instancia del 24 de octubre de 2024, en el que se REVOCÓ la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Valledupar, de fecha 19 de diciembre de 2022, y, en su lugar, DECLÁRASE la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la parte actora, conforme a las razones expuestas en esta providencia.

Segunda. DEJAR SIN EFECTO la Sentencia de segunda instancia del 24 de octubre de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar dentro del medio de control de reparación directa dentro del radicado 20001-33-33-002-2021-00001-00

Tercera. ORDENAR al Tribunal Administrativo del Cesar proferir, dentro del término de 10 días, una nueva sentencia de segunda instancia en la que sí: (i) apliquen los precedentes horizontales y en la materia (ii) y en consecuencia decida de fondo la acción de reparación directa que formulé contra la Procuraduría General de la Nación, esto es, para que aplique la tesis jurisprudencial que permite ejercer la acción de reparación directa para reclamar perjuicios derivados de un acto administrativo particular que, por ilegal, es revocado por la propia administración”.

3. Como hechos relevantes, a partir del escrito de tutela y sus anexos, se destacan los siguientes:

4. 1) El 14 de diciembre de 2020, Leonardo José Mestre Socarrás, a través de apoderado judicial, presentó una demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación - Procuraduría General de la Nación.

5. La demanda buscaba la reparación del daño causado a Leonardo José Mestre Socarrás, quien fue destituido e inhabilitado por 12 años para ejercer funciones públicas mediante los fallos disciplinarios de la Procuraduría Regional del Cesar y la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, en virtud de la elección de una persona inhabilitada como contralor municipal. Los fallos disciplinarios fueron revocados el 1 de junio de 2020 por la Procuraduría General de la Nación, en atención a una solicitud de revocatoria directa presentada por el señor Mestre Socarrás y otros concejales, motivo por el que se declaró la inexistencia de la falta disciplinaria y fue absuelto de responsabilidad.

6. 2) El asunto le correspondió para su conocimiento al Juzgado 2 Administrativo de Valledupar que, mediante Sentencia de 19 de diciembre de 2022, declaró responsable a la Procuraduría General de la Nación por el daño causado al señor Mestre Socarrás y la condenó a pagar una indemnización por concepto de perjuicios materiales e inmateriales.

7. La autoridad judicial indicó que cuando un acto administrativo de carácter individual, como lo era una sanción disciplinaria, era revocado por

la propia administración, el medio de control adecuado para solicitar la indemnización de los perjuicios causados con esa actuación era la reparación directa. Adicional a lo anterior, señaló que la sanción disciplinaria impuesta al demandante se fundó en causas inexistentes y que, aunque la Procuraduría actuó dentro de un marco legal, se configuró un daño especial al imponerse una carga excepcional e injustificada al demandante.

8. 3) La anterior decisión fue apelada por la Procuraduría General de la Nación, con fundamento en que (a) la autoridad judicial no realizó un estudio adecuado respecto de la procedencia del medio de control elegido por la parte demandante pues debió tener en cuenta la postura del Consejo de Estado que limitaba la aplicación del medio de control de reparación directa únicamente a ciertos eventos y que, en este caso, el mecanismo idóneo para reclamar indemnización por daños era el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no de reparación directa; y (b) Las decisiones disciplinarias adoptadas se ajustaron al marco normativo vigente para la época y se fundamentaron en la jurisprudencia y pruebas existentes, y aunque la sanción luego fue revocada por la Procuraduría General de la Nación tras unos cambios jurisprudenciales y normativos, indicó que ello no transformó automáticamente la sanción en un daño antijurídico indemnizable.

9. 4) El Tribunal Administrativo de Cesar, mediante **Sentencia de 24 de octubre de 2024**, revocó la sentencia de primera instancia, adecuó el trámite al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y declaró la caducidad de dicho medio de control. Lo anterior en consideración a que, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵, cuando la revocatoria de un acto administrativo sancionatorio fue solicitada y sustentada por el propio afectado (como sucedió en este caso), y la administración acoge sus argumentos, el medio de control adecuado para reclamar los perjuicios era el de nulidad y restablecimiento del derecho, no el de reparación directa, toda vez que el afectado pudo conocer el daño desde la notificación del acto administrativo y estaba habilitado para demandar por nulidad y restablecimiento del derecho en el término de 4 meses.

10. En consecuencia, señaló que el fallo disciplinario de segunda instancia cobró ejecutoria el 23 de octubre de 2019, por lo que el término para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 24 de febrero de 2020. Sin embargo, la solicitud de conciliación

⁵ Para ello citó la Sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida el 1 de noviembre de 2023 en el expediente Rad. 25000-23-36-000-2015-02954-01.

prejudicial solo se presentó hasta el 26 de octubre de 2020, fecha en la que ya había operado la caducidad del medio de control.

11. Como fundamento de la vulneración, la parte actora consideró que la autoridad judicial accionada incurrió en *defecto procedimental* porque adecuó de manera indebida el trámite del asunto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en lugar del de reparación directa, lo cual consideró que vulneró el derecho al debido proceso y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. En ese sentido indicó que la sentencia cuestionada se basó en criterios subjetivos y desconoció la situación fáctica particular del caso, lo cual implicó una negación de justicia.

12. Adicional a ello sostuvo que se desconoció el precedente ante la fundamentación de la decisión con un precedente jurisprudencial que no correspondía al caso concreto y no se respetaron precedentes vinculantes⁶ que, a su juicio, admitían la procedencia de la acción de reparación directa para reclamar perjuicios derivados de actos administrativos revocados por la administración, con lo cual también se vulneró el derecho a la igualdad y los principios a la seguridad jurídica y confianza legítima.

1.2. Sentencia de primera instancia⁷ e impugnación

13. Mediante Sentencia de 28 de abril de 2025, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo solicitado. Pese a ello, como sustento de su decisión, indicó que los cargos de la tutela, más allá de la posible configuración de los defectos procedimental absoluto y desconocimiento del precedente, realmente se dirigían a cuestionar la interpretación realizada por la autoridad judicial del asunto con fundamento en los supuestos fácticos del caso y la jurisprudencia.

14. Además, hizo referencia a que la autoridad judicial accionada estudió el asunto de acuerdo con la postura más reciente del Consejo de Estado⁸ respecto de la escogencia del medio de control en ese tipo de asuntos y, luego de ese análisis, adecuó el medio de control al de nulidad y restablecimiento del derecho, y estableció que se configuró la caducidad.

⁶ Tales como la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cesar, de 19 de diciembre de 2022, proferida en el expediente con Rad. 20001- 33- 33- 002- 2021-00001- 00; y la Sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, proferida el 23 de abril de 2015, en el expediente Rad. 11001-03-15-000-2014-03055-00.

⁷ Mediante Auto de 27 de marzo de 2025, el despacho de la magistrada Elizabeth Becerra Cornejo de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió (1) admitir la acción de tutela de la referencia, (2) tener como demandado al Tribunal Administrativo de Cesar, y (3) vincular, en calidad de terceros, al Juzgado 2 Administrativo de Valledupar, a la Procuraduría General de la Nación y a los demandantes, demandados y terceros vinculados en el proceso de reparación directa con radicado núm. 20-001-33-33-002-2021-00001-00/01.

⁸ Sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida el 1 de noviembre de 2023 en el expediente Rad. 25000-23-36-000-2015-02954-01.

15. Así concluyó que el tribunal demandado realizó un estudio que se ajustó a las particularidades del caso y al precedente judicial aplicable.

16. Inconforme con la decisión anterior, Leonardo José Mestre Socarrás presentó escrito de impugnación.

17. Para ello, en primer lugar, indicó que hubo un error jurídico en la decisión impugnada ante el desconocimiento del precedente establecido en casos como la acción de tutela resuelta en el expediente Rad. 11001-03-15-000-2014-03055-00, en la que se reconoció la procedencia excepcional del medio de control de reparación directa para reclamar perjuicios derivados de actos administrativos que fueron revocados por la propia administración.

18. Adicional a ello, hizo referencia a que se vulneró el derecho a la igualdad ya que se le dio un trato diferenciado, ante la no aplicación de la sentencia proferida en el asunto con Rad. 11001-03-15-000-2014-03055-00, la cual consideró que tenía características fácticas y jurídicas idénticas a su caso.

19. En segundo lugar, insistió en la configuración del defecto procedimental tras considerar que la autoridad judicial demandada privilegió aspectos formales sobre el derecho sustancial, e ignoró que la revocatoria directa fue solicitada de manera diligente y oportuna, y que se agotaron simultáneamente las vías administrativas y judiciales disponibles.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Contenido: 2.1. Identificación de derechos. 2.2. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. 2.3. Fijación de la controversia. 2.4. Verificación de defectos alegados y/o afectación a derechos fundamentales. 2.5. Conclusiones.

2.1. Identificación de derechos

20. Pese a que la parte accionante señaló en su solicitud de amparo como vulnerados varios derechos, esta Sala centrará su análisis en la violación de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, pues ante una aparente vulneración de garantías constitucionales en el marco de una actuación judicial, cobra relevancia estudiar si estos derechos fueron lesionados durante el desarrollo del trámite judicial ordinario. Así mismo, la vulneración de los demás derechos invocados surge como consecuencia de la misma afrenta de los derechos a estudiarse. En consecuencia, en el evento de encontrarlos lesionados, existirá razón suficiente para conceder el amparo.

2.2. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

21. En el presente caso, se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, porque no existe recurso judicial idóneo y eficaz que permitiera a la parte demandante alegar los reparos planteados vía tutela y procurar la defensa de los derechos presuntamente vulnerados. Hubo un plazo razonable entre la fecha en que se notificó la providencia enjuiciada (30/10/2024⁹) y la de interposición de la presente acción de tutela (21/3/2025). No se enjuició un fallo de tutela, pues la controversia se relacionó con una sentencia de segunda instancia, proferida en un proceso de reparación directa, el cual fue adecuado al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Se identificaron de manera clara, detallada y comprensible los hechos y la presunta vulneración derivada de ellos. Por último, se advierte que la controversia tiene relevancia constitucional por tratarse de la aparente afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia con ocasión de una providencia judicial que revocó la de primera instancia y cuyo debate central es que no haya estudiado ala demanda través del medio de control de reparación directa, tal como se presentó, sino mediante el medio de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que, en definitiva, conllevó a la declaratoria de caducidad, decisión respecto de la cual la parte actora no pudo presentar reparos, en la medida que la sentencia de primera instancia le había sido favorable.

2.3. Fijación de la controversia

22. Determinar si el Tribunal Administrativo de Cesar vulneró, o no, los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la parte accionante, por incurrir en los defectos procedimental y/o desconocimiento del precedente, ante la adecuación del medio de control de reparación directa presentado al de nulidad y restablecimiento del derecho y, en virtud de ello, haber declarado la caducidad. Como consecuencia de lo anterior, se procederá a confirmar, modificar, o revocar la sentencia impugnada.

2.4. Verificación de defectos alegados y/o afectación a derechos fundamentales

23. La Sala revocará el fallo impugnado y, en su lugar, accederá a la solicitud de amparo, de conformidad con las razones que a continuación se exponen:

⁹ El mensaje de datos fue enviado el 28 de octubre de 2024.

24. El Tribunal Administrativo de Cesar, dentro del medio de control de reparación directa presentado por la parte actora¹⁰, revocó la decisión de primera instancia, que había accedido a las pretensiones de la demanda¹¹ y, en su lugar, adecuó el medio de control de reparación directa presentado al de nulidad y restablecimiento del derecho y declaró su caducidad.

25. Para sustentar esa posición la autoridad judicial se fundamentó en la Sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida el 1 de noviembre de 2023, en el expediente Rad. 25000-23-36-000-2015-02954-01, en la cual se estudió un asunto en el que se solicitó, a través del medio de control de reparación directa, el reconocimiento y pago de los perjuicios causados con ocasión de la revocatoria, por parte de la Procuraduría General de la Nación, de una sanción disciplinaria que se había impuesto a la parte demandante. En ese caso, se indicó que hubo una indebida escogencia del medio de control porque el daño alegado fue causado por un acto administrativo, el cual podía demandarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, en virtud de lo anterior, declaró su caducidad.

26. En este punto, cabe recordar que la Sección Tercera del Consejo de Estado también ha establecido una postura¹² respecto de la procedencia del medio de control de reparación directa para reclamar perjuicios derivados de la entrada en vigor de un acto administrativo, que posteriormente es revocado por la administración o declarado nulo por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (se transcribe):

“Como se indicó anteriormente, la Sección Tercera de la Corporación también ha contemplado otra hipótesis en la cual procede la acción de reparación directa relativa a actos administrativos, en este segundo caso el mecanismo procesal en comento resulta procedente para demandar los perjuicios causados con ocasión de la entrada en vigor de un acto administrativo que a la postre sería revocado por la entidad pública o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En la hipótesis a la que se ha venido haciendo referencia, es decir en los eventos en que la acción de reparación directa cuya pretensión resarcitoria la constituyan los perjuicios generados por la vigencia del acto administrativo que a la postre sería declarado ilegal o revocado por la propia Administración Pública, los casos respecto de los cuales se ha pronunciado la Sala tienen que ver principalmente con perjuicios derivados de la entrada en vigencia y ejecución del acto administrativo ilegal sufridos por quien vio mermado su patrimonio por la existencia misma del acto. (...) “Así las cosas, tres son las hipótesis que hasta este momento se han

¹⁰ Rad. 20001-33-33-002-2021-00001-01.

¹¹ El Juzgado 2 Administrativo de Valledupar declaró la responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación por el daño causado al señor Mestre Socarrás con la revocatoria de unos fallos disciplinarios que habían declarado su destitución e inhabilidad y condenó a esa autoridad a pagar una indemnización por perjuicios materiales e inmateriales.

¹² Revisar, entre otras sentencias: de 13 de abril de 2013, proferida en el expediente No. 26.437 y de 4 de noviembre de 2015, Rad. 52001-23-31-000-2000-00003-01.

identificado para concluir acerca de la procedencia de la acción de reparación directa cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa: i) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por los actos administrativos ajustados al ordenamiento jurídico, siempre y cuando no se cuestione en sede judicial la legalidad del acto administrativo en cuestión; ii) Cuando se pretenda la condena por los perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa; y, iii) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere sido favorable al actor, cuando quiera que la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública."

27. Pese a la existencia de dicha postura, el Tribunal Administrativo de Cesar desconoció la posibilidad de demandar los perjuicios ocasionados con la expedición y ejecución de un acto administrativo, que con posterioridad fue objeto de revocatoria directa, a través del medio de control de reparación directa.

28. En esa medida, para la Sala se configuró un defecto procedimental ante la decisión de la autoridad judicial accionada de adecuar el mecanismo presentado al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y declarar su caducidad.

29. La actuación referida es contraria a las garantías de acceso a la administración de justicia, efectividad de los derechos y prevalencia del derecho sustancial, ya que no permite que la parte afectada con el acto administrativo, posteriormente revocado, acceda a la reparación de los perjuicios ocasionados con este, sino que genera una barrera que impide que pueda reclamar sus derechos y que su controversia sea estudiada por la autoridad judicial natural del asunto, más allá del formalismo que impone el hecho de no haber demandado a través de uno u otro medio de control.

30. En ese orden, la autoridad judicial demandada debió analizar el asunto bajo la posición más favorable para la parte actora, es decir, debió continuar con el estudio del caso a través del medio de control presentado, el cual, como lo ha determinado esta corporación, era procedente para resolver la controversia planteada.

31. Adicionalmente, es importante destacar que, si bien la autoridad judicial accionada sustentó su decisión en la Sentencia de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, proferida el 1 de noviembre de 2023 en el expediente Rad. 25000-23-36-000-2015-02954-01, lo cierto es que dicha decisión no es una postura de unificación, ni fijó reglas de obligatoria aplicación que impidieran que el tribunal accionado diera por

superada esa aparente indebida escogencia del medio de control, para estudiar la reparación de los perjuicios solicitada en la demanda.

32. En atención a lo expuesto, la Sala considera que el Tribunal Administrativo de Cesar incurrió en un defecto procedimental pues, al margen del medio de control presentado para el estudio del caso, se decidió declarar la indebida escogencia del medio de control y rechazar la demanda por caducidad, pese a que se debió propender por priorizar el análisis del derecho sustancial por encima del derecho formal.

33. Por ende, se considera necesario que el Tribunal Administrativo de Cesar profiera una nueva decisión en la que tenga en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas.

34. Ello no quiere decir que, de manera automática, la autoridad judicial deba acceder a las pretensiones del proceso ordinario, pues, la discusión sobre si en este caso hay lugar al reconocimiento de los perjuicios reclamados, corresponde al juez natural del asunto.

35. Finalmente, es necesario manifestar que, ante la configuración del defecto procedimental alegado, no es necesario estudiar el desconocimiento del precedente en los términos invocados, ya que la configuración del aludido defecto es razón suficiente para conceder el amparo solicitado.

2.5. Conclusiones

36. Por lo anterior, tras encontrar configurado el defecto procedimental alegado, y con ello la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la parte demandante, la Sala revocará el fallo impugnado y, en su lugar, dejará sin efectos la sentencia objeto de reproche de la presente acción de tutela y ordenará que se profiera una nueva decisión en la que se tengan en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: **REVOCAR** la Sentencia de 28 de abril de 2025, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda. En su lugar, se dispone: **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de Leonardo José Mestre Socarrás, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** la Sentencia proferida el 24 de octubre de 2024, por el Tribunal Administrativo de Cesar en el expediente Rad. 20001-33-33-002-2021-00001-01, y **ORDENAR** a dicho tribunal que, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una sentencia de remplazo en la cual atienda lo expresado en esta decisión.

TERCERO: **NOTIFICAR** la presente decisión a las partes por el medio más expedito (artículo 30 del Decreto 2591 de 1991), enviándoles copia de la decisión que se adopta y advirtiéndoles que para interponer cualquier solicitud contra la misma deberán dirigirla, dentro del término legal, al correo electrónico dispuesto por la Secretaría General para tal fin¹³.

CUARTO: Por Secretaría General, **REMITIR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE Y CÚMPLASE

Fallo discutido y aprobado en sesión de Sala de la misma fecha.

Firmado electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA

¹³ secgeneral@consejodeestado.gov.co