



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

Neiva, enero veintiséis (26) de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADO PONENTE : **JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**  
RADICACIÓN : 410013331001-2007-00131-01  
DEMANDANTE : EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE PALERMO - ESP  
DEMANDADO : WILLIAN AUGUSTO RAMÍREZ SALINAS Y O.  
MEDIO CONTROL : REPETICIÓN  
ACTA No. : 03 DE LA FECHA

### 1. TEMA.

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 23 de marzo de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva.

### 2. ANTECEDENTES DE LA PRIMERA INSTANCIA.

#### 2.1. Posición de la parte actora.

**Solicitó** declarar patrimonialmente responsable a los señores Willian Augusto Ramírez Salinas, Carlos Gentil Polanía, Vladimir Caballero Medina, Martín Emilio Perdomo Delgado y Alexandra Ramírez Cedeño, por la suma de dinero que canceló la Empresa de Servicios Públicos de Palermo a Héctor Zamora Aguirre y otros en virtud de la transacción realizada el 23 de febrero de 2006 y en consecuencia se les condene a pagar \$56'000.000 junto con su indexación e intereses y condena en costas.

El **sustento fáctico** señaló que los señores Willian Augusto Ramírez Salinas, Carlos Gentil Polanía, Vladimir Caballero Medina, Martín Emilio Perdomo Delgado y Alexandra Ramírez Cedeño fueron gerentes de la Empresa de Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y aseo del municipio de Palermo, durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 1998 al 15 de febrero de 2005.

En dicho tiempo los señores Héctor Zamora Aguirre, René Antonio Dussán Rubiano, Abelardo Sánchez Silva, Antonio Osorio García, Antonio Montero Fierro, Luis Ever Fierro Zúñiga, Franky de Jesús Andrade Suárez, Félix María Pimentel, Armando Andrade Cardozo y Benjamín Minú Fierro suscribieron sendos contratos

de prestación de servicio con dicha empresa para desarrollar labores de fontanería, vigilancia y mantenimiento del acueducto.

Dichos contratistas demandaron a la Empresa de Servicios Públicos de Palermo para que se les reconociera la existencia del contrato realidad y pagaran las prestaciones adeudadas, no obstante antes de expedirse la sentencia condenatoria, celebraron con la demandada transacción o acuerdo de pago<sup>1</sup> en el que se les reconocieron las siguientes sumas:

<b>Beneficiario</b>	<b>Suma</b>
Héctor Zamora Aguirre	\$5'000.000
René Antonio Dussán	\$6'000.000
Abelardo Sánchez Silva	\$2'200.000
Antonio Osorio García	\$4'500.000
Antonio Montero Fierro	\$8'000.000
Luis Everth Fierro Zúñiga	\$7'500.000
Franky Jesús Andrade Suárez	\$6'000.000
Félix María Pimentel	\$5'000.000
Armando Andrade Cardozo	\$5'000.000
Benjamín Minú Fierro	\$6'000.000
<b>Total</b>	\$55.200.000

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Neiva mediante auto de febrero 24 de 2006, acogió la transacción antes mencionada dando por terminado el proceso ordinario laboral y la Empresa de Servicios Públicos de Palermo a través de la Resolución No. 048 de 2006, autorizó el pago de las sumas convenidas.

Advirtió que los demandados permitieron que dicha contratación deviniera en contratos realidad que serían objeto de demanda posterior, ocasionando un perjuicio a la empresa quien canceló las sumas que se "conciliaron".

En los **fundamentos de derecho** citó los artículos 90 Constitucional, 1613 y 1614 de Código Civil, 77, 78, 82, 83 y 86 del CCA y la Ley 678 de 2001, señalando que conforme a dichas disposiciones, en el presente asunto hay lugar a iniciar la acción de repetición en virtud de la transacción celebrada con los contratistas antes mencionados que conllevó a la terminación del proceso ordinario laboral promovido por los mismos.

<sup>1</sup> Sin indicar la fecha del acuerdo de voluntades

Al **alegar de conclusión** (f. 436 a 440) indicó haber demostrado la calidad de gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Palermo que ostentó cada uno de los demandados y la conducta gravemente culposa de los mismos que condujo al pago de una suma de dinero "producto de una sentencia judicial" (Sic), pues utilizaron una forma de contratación contraria a la establecida en la sentencia C-579 de 1996, en la cual se indicó que quienes presten servicios a una empresa industrial y comercial del Estado tiene la calidad de trabajadores vinculados por contrato de trabajo.

Reprochó a los demandados no haber corregido la forma de vinculación del personal a la empresa, incurriendo en una conducta gravemente culposa en términos de la Ley 678 de 2001, pues debieron aplicar el código laboral y celebrar contratos de trabajo, más no acudir al contrato de prestación de servicios.

Por último, insistió en el marco normativo traído con la demanda que prevé la procedencia de la acción de repetición incoada y solicitó se acceda a las pretensiones.

## **2.2. Posición de la parte demandada.**

### **2.2.1. Alexandra Ramírez Cedeño.**

Se opuso a **las pretensiones** (f. 153 a 155) y en relación con **los hechos** adujo que no le constan por lo que se atiene a los que resulten probadas.

Propuso como **excepción de mérito** la denominada inexistencia de dolo o culpa grave para pregonar responsabilidad patrimonial a un ex servidor público, señalando que la demandante pretende la declaratoria de responsabilidad objetiva por el solo hecho de haber conciliado unas acreencias laborales provenientes de un contrato de prestación de servicios, sin presentar sustento jurídico ni probatorio del dolo o la culpa grave en su actuar.

De otro lado, señaló que el acuerdo conciliatorio fue aprobado previamente por el comité de conciliación de la entidad y el valor pagado por la empresa fue favorable a sus intereses, al no incluir ninguna sanción ni intereses, por lo que no le asiste derecho a repetir contra servidor alguno.

No **alegó de conclusión** (f. 446).

### **2.2.2. Martín Emilio Perdomo Delgado.**

Se opuso a **las pretensiones** (f. 257 a 262) y frente a **los hechos** indicó ser cierto que se desempeñó como gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Palermo del 17 de febrero de 2002 al 15 de febrero de 2004 y suscribió contratos de prestación de servicio con las personas a que alude la demanda, quienes demandaron la declaratoria del contrato realidad, también la transacción que celebró la empresa con dichas personas para dar por terminado el proceso ordinario laboral y el pago de las sumas convenidas.

Aclaró haber realizado gestiones para subsanar la situación de los contratistas sin encontrar "mecanismos legales que le permitieran una solución", advirtiendo que la declaratoria del contrato realidad se dio para el periodo 1998-2004 y solo fungió como gerente de la empresa del 17 de febrero de 2002 al 15 de febrero de 2004 sin incurrir en conducta dolosa o gravemente culposa.

Propuso como **excepciones de mérito:**

**i)** Carencia de conducta dolosa o gravemente culposa, señalando que la demandante no identificó el comportamiento indebido que conlleve a la declaratoria de responsabilidad civil, pues no tipificó la conducta en ninguna de las causales previstas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, tampoco probó el supuesto fáctico en que descansa la demanda para tener por configuradas las presunciones a que alude las disposiciones en cita<sup>2</sup>, advirtiendo que la contratación del personal se realizó para garantizar el servicio esencial de alcantarillado el cual no puede suspenderse en virtud de su naturaleza (art. 5-5.1 Ley 142/94).

**ii)** incumplimiento del requisito de procedibilidad, dado que en el presente asunto la demandante antes de incoar la acción de repetición, omitió convocar el comité de conciliación ordenado por el artículo 4 de la Ley 678 de 2001.

**iii)** Enriquecimiento sin causa de la entidad, arguyendo que la demandante al cancelar las prestaciones ordenadas a los trabajadores "retribuye correctamente un servicio o trabajo recibido" y al pretender la recuperación de dichos dineros se enriquece a costa de los demandados.

No presentó **alegatos de conclusión** (f. 446).

---

<sup>2</sup> Con apoyo en las sentencias C-285/2002, C-455/2002 y C-374/2002

### **2.2.3. William Augusto Ramírez Salinas.**

Se opuso a las **pretensiones** (f. 264 a 272) y frente a **los hechos** aclaró haberse desempeñado como gerente de las Empresas Públicas de Palermo del 2 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2002 sin constarle que los demás demandantes hubieran fungido como tal; aceptando que las personas relacionadas en la demanda suscribieron contratos de prestación de servicios con la empresa y posteriormente demandaron la declaratoria de existencia del contrato realidad, sin que dicha pretensión estuviera llamada a prosperar porque no se acreditaron los requisitos constitutivos del contrato de trabajo y por ello la transacción celebrada resulta improcedente.

Indicó no ser cierto que antes de que se dictara sentencia se hubiera llevado a cabo la transacción antedicha, pues ello ocurrió estando el proceso ordinario laboral para la práctica de pruebas, renunciando la empresa a controvertir las mismas y a llamar en garantía, añadiendo que el acuerdo transaccional fue autorizado por el consejo directivo de la demandante en el que no tuvo ninguna participación y que su comportamiento no conllevó el ocultamiento de un contrato de trabajo, ya que no se demostró la existencia del mismo y no se desvirtuó la vinculación contractual de los demandantes en el proceso laboral.

Propuso las siguientes **excepciones de mérito**:

**i)** Buena fe y necesidad de la contratación de personal para el buen funcionamiento de la empresa, arguyendo que era necesario contratar personal a través de órdenes de prestación de servicios para que realizara actividades inherentes a la finalidad de la empresa por no contar con personal de planta para ello, además su obrar se enmarcó dentro de la buena fe pues le correspondía garantizar la prestación de los servicios públicos en el municipio de Palermo.

**ii)** inexistencia de la conducta dolosa o gravemente culposa, resaltando que la transacción y el auto aprobatorio de la misma no constituyen prueba de su actuar doloso o gravemente culposo ni del daño patrimonial ocasionado al Estado<sup>3</sup>.

Al **alegar de conclusión** (f. 441 a 445) luego de relacionar las pruebas recaudadas, señaló estar acreditado que la Empresa de Servicios Públicos de Palermo fue creada sin recursos y personal suficiente para cumplir su finalidad,

---

<sup>3</sup> Con apoyo en:

Consejo de Estado, sentencia de julio 22 de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Exp. 27.779  
Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia de febrero 21 de 2011, C.P. Olga Mérida Valle de la Hoz, Rad. 25000-23-26-000-2000-01876-01 (25.597)

por lo que se vio en la necesidad de contratar personal por prestación de servicios para atender las necesidades administrativas y operacionales de la misma, como lo ratifica la prueba testimonial, solicitando se nieguen las pretensiones y se declaren probadas las excepciones propuestas en la contestación.

#### **2.2.4. Carlos Gentil Polanía Fierro y Vladimir Caballero Medina.**

No contestaron la demanda ni alegaron de conclusión (f. 446).

#### **2.3. El Ministerio Público.**

No rindió concepto (f. 446).

#### **2.4. La sentencia de primera instancia.**

El Juzgado Segundo Administrativo de Neiva dictó sentencia el 23 de marzo de 2018 (f. 448 a 457) declarando probadas las excepciones de buena fe y necesidad de la contratación de personal para el buen funcionamiento de la empresa e inexistencia de la conducta dolosa o gravemente culposa propuestas por William Augusto Ramírez Salinas y denegó las pretensiones, entre otras ordenaciones.

Para llegar a tal decisión, luego de indicar que atendiendo a la fecha del auto que acogió la transacción celebrada entre Héctor Zamora Aguirre y otros y la Empresa de Servicios Públicos de Palermo, el presente asunto se rige por las previsiones de la Ley 678 de 2001 procediendo a hacer un recuento de lo probado en el plenario y trajo precedente<sup>4</sup> referente a los elementos para la prosperidad de la acción de repetición, procediendo al análisis de los mismos.

Encontró que el señor William Augusto Ramírez Salinas se desempeñó como gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Palermo, tal y como se consignó en los distintos contratos de prestación de servicios que celebró con los señores Luis Everth Fierro Zúñiga, René Dussán, Benjamín Minú Fierro, Franki Jesús Andrade Suárez, Héctor Zamora Aguirre y Antonio Montero Fierro, quienes demandaron a dicha empresa para el reconocimiento del contrato realidad y en tal virtud, suscribieron transacción que fue avalada el 24 de febrero de 2006 por el Juzgado Segundo Laboral de Neiva, dándose por terminado el proceso.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia de septiembre 12 de 2016, C.P. Jaime Orlando Santofimio, Rad. 25000232600020120020001(52959)

Advirtió que no ocurre lo mismo respecto de los demandados Carlos Gentil Polanía Fierro, Vladimir Caballero Medina, Martín Emilio Perdomo Delgado y Alexandra Ramírez Castañeda a quienes la demandante no demostró la calidad de gerentes de la empresa en que los citó, mediante documento idóneo y en tal virtud hubieran suscrito contratos de prestación de servicios con quienes se celebró la transacción objeto de repetición, en virtud de ello, desestimó las pretensiones de repetición respecto de los mismos y continuó el análisis frente al señor Ramírez Salinas.

Evidenció que las sumas acordadas en la transacción antedicha, fueron canceladas a los beneficiarios según se desprende de los comprobantes de pago No: 8498, 8499, 8500 y 8502 de agosto 3 de 2006; 8672 y 8673 de septiembre 30 de 2006; 8736 de noviembre 2 de 2006; 8788 y 8780 de noviembre 24 de 2006 en los que cada beneficiario manifestó haber recibido a entera satisfacción.

Seguidamente, invocó el artículo 5º de la Ley 678 de 2001 contentivo de las presunciones de dolo establecidas para endilgar responsabilidad al agente estatal y las definiciones de dolo y culpa grave del artículo 63 del C. Civil, arguyendo que conforme al precedente<sup>5</sup> en el presente asunto opera la inversión de la carga de la prueba en cabeza del demandado (art. 177 CPC), quien deberá demostrar "las circunstancias de las que se infiera la presunción para exonerarlo de responsabilidad".

Adujo que el Juzgado Segundo Laboral de Neiva en la tercera audiencia de trámite, acogió la transacción a la que llegaron las partes, argumentando que la misma era procedente sin más consideraciones ni explicar el motivo de su decisión, aunado a lo cual las pruebas del proceso laboral no fueron allegadas y las aportadas en esta causa no demuestran el dolo o la culpa grave del demandado; por el contrario los testimonios recibidos pusieron de presente que la empresa demandante desde su creación no tenía el personal ni los recursos suficiente para la debida prestación del servicio, lo cual suscitó la necesidad de contratar personal por contrato de prestación de servicios y en virtud de lo anterior el a quo declaró probadas las excepciones propuestas por el demandado William Augusto Ramírez Salinas.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia de febrero 26 de 2009, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, Exp. 25000262600020030260801(30329)  
Sentencia de febrero 28 de 2011, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Rad. 11001032600020070007400(34812)

## **2.5. El recurso de apelación.**

La parte demandante apeló y sustentó el recurso (f. 461 a 464), solicitando se revoque la sentencia de primera instancia y se dicte "la que en derecho deba reemplazarla", para lo cual señaló que si bien en la demanda no se clasificó la conducta como dolosa o gravemente culposa, sí se demostró que los demandados desconocieron las normas de derecho laboral y realizaron una contratación indebida<sup>6</sup> de personal, pues las funciones desarrolladas por los contratistas fueron propias del contrato de trabajo y ello no fue corregido por ninguno de los gerentes, lo cual ocasionó un daño económico a la empresa quien debió cancelar los montos establecidos en la transacción que puso fin al proceso ordinario laboral promovido por los trabajadores.

Citó los conceptos de dolo y culpa grave del artículo 63 del C. Civil y señaló que el comportamiento de los aquí demandados encuadra en los mismos y en el precedente relacionado con las presunciones de dolo y culpa grave de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 en las que corresponde al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido<sup>7</sup>, advirtiendo que ello fue desconocido por el a quo quien "no valoró las pruebas subjetivas que pudieran haber concluido con una decisión distinta y a favor de la entidad".

## **3. LA SEGUNDA INSTANCIA. CONSIDERACIONES.**

### **3.1. Actuaciones procesales.**

El recurso se admitió por auto del 7 de septiembre de 2018 (f. 12, C. 2ª I.); se corrió traslado para las alegaciones en auto de octubre 8 del mismo año (f. 15, Id), termino dentro del cual la demandante presentó escrito insistiendo en los argumentos del recurso de apelación (f. 10 a 13, Id) y los demandados junto con el Ministerio Público se mantuvieron silentes (f. 23 Id).

### **3.2. Competencia, legitimación y validez.**

La Corporación es competente para dirimir esta instancia de conformidad con el artículo 133-1 del CCA, pues no se avizoran circunstancias que invaliden lo actuado y ambas partes están legitimadas en causa, dado que la actora reclamó la devolución de lo pagado por la transacción generada en hechos cuya culpa

---

<sup>6</sup> Desconociendo la sentencia C-579/1996 en la que se indicó que en principio quienes presten sus servicios a una empresa industrial y comercial del Estado tienen la calidad de trabajadores oficiales vinculados por contrato de trabajo.

<sup>7</sup> Sentencias C-455/02 y C-374/02

atribuye a los demandados, de ahí el interés en que se resuelva sobre dicha responsabilidad.

### **3.3. Problema jurídico.**

Se plantea al Tribunal resolver: ¿Debe revocarse la decisión de primer grado, porque la demandante demostró que los señores Willian Augusto Ramírez Salinas, Carlos Gentil Polanía, Vladimir Caballero Medina, Martín Emilio Perdomo Delgado y Alexandra Ramírez Cedeño obraron con dolo o culpa grave, al suscribir para el periodo 1998-2005 sendos contratos de prestación de servicios que condujeron al acuerdo transaccional que puso fin al proceso ordinario laboral promovido por los contratistas y consecuente pago de las sumas allí establecidas por parte de la actora? ¿Se encuentran satisfechos los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de los demandados?

La tesis del Tribunal es que pese a estar demostrada la existencia de una transacción que puso fin al proceso ordinario laboral y el pago de la misma, no puede declararse la responsabilidad de los demandados por cuanto no se acreditó la calidad de agentes estatales de los señores Carlos Gentil Polanía, Vladimir Caballero Medina, Martín Emilio Perdomo Delgado y Alexandra Ramírez Cedeño y tampoco se demostró el dolo o la culpa grave del exgerente Willian Augusto Ramírez Salinas en la producción del perjuicio que fue indemnizado o restablecido por la actora. Dicha tesis se sustenta en el análisis de la normatividad aplicable junto con los requisitos para declarar la responsabilidad del demandado y el caso concreto.

### **3.4. Normativa que rige la acción de repetición.**

El Consejo de Estado<sup>8</sup> señaló que en el estatuto contractual contenido en el Decreto Ley 150 de 1976, se consagró la responsabilidad patrimonial de los agentes estatales de forma solidaria con la entidad condenada, exclusivamente en dicho ámbito contractual, pero con los artículos 77 y 78 del Decreto-Ley 01 de 1984, el artículo 90 de la Carta Política, la Ley 678 de 2001 y el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011 se estableció la posibilidad de que la entidad pública condenada, acudiera por vía judicial, a repetir contra el funcionario que con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubiere dado lugar a la condena.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de junio 18 de 2008, MP. Gil Botero, Rad.: 25000-23-26-000-2003-00827-01 (29.925), actor: Distrito Capital de Bogotá, demandado: Alberto Villate Paris

También en los artículos 102 del Decreto 1333 y 235 del Decreto 1222 de 1986, (estatutos departamental y municipal), se estableció la obligación de los municipios y departamentos de repetir por el valor pagado contra aquellos funcionarios que dieron lugar a condenas originadas en elecciones, nombramientos o remociones ilegales.

Precisado lo anterior, ha de señalarse que para el periodo 1998 - 2005 en el que se ha señalado que los demandados como gerentes de las Empresas Públicas de Palermo, suscribieron contratos de prestación de servicios que conllevaron al acuerdo transaccional que terminó el proceso ordinario laboral iniciado por los contratistas (trabajadores) y el pago de la suma de dinero cuya repetición se incoa, en lo sustantivo del presente asunto quedó regido por el Código Civil hasta el 4 de agosto de 2001 en que entró en vigencia la Ley 678 de 2001, por lo que en lo referente al tema de la culpabilidad de los demandados habrá de acudirse al primero o segundo estatuto, atendiendo a la fecha de ocurrencia de los hechos, como hubiera de precisarlo la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>9</sup>:

“De esa manera, si los hechos o actos en que se fundamenta una acción de repetición sucedieron en vigencia de Ley 678 de 2001, son sus disposiciones las que sirven para establecer el dolo o la culpa grave del demandado, sin perjuicio de que dada la estrecha afinidad y el carácter civil que se le imprime a la acción se acuda excepcionalmente al Código Civil y a los elementos que la doctrina y la jurisprudencia han edificado en punto de la responsabilidad patrimonial, siempre y cuando, claro está, no resulte incompatible con la Ley 678 y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (C.P., arts. 6º, 121, 122, 124 y 90).

En tanto que, si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la acción de repetición acaecieron con anterioridad a la vigencia de la Ley 678 de 2001, la norma sustancial aplicable para dilucidar si se actuó con culpa grave o dolo es el Código Civil en lo atinente a ese tema”

En lo que respecta a la parte adjetiva o procesal, dicha jurisprudencia precisó que se rige por la norma vigente al tiempo de presentación de la demanda:

“Finalmente, en cuanto al aspecto procesal de la acción de repetición, se deben aplicar los preceptos de la Ley 678 de 2001 inclusive a aquellos procesos que se encontraban en curso para el momento en que entró en vigencia, pues según lo estableció el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las normas procesales son de orden público y, por ello, tienen efectos inmediatos con excepción de “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas”, los cuales “se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Consejo De Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia 1998-01494 de septiembre 14 de 2016, Radicación: 0500-12-33-1000-1998-01494-01 (43.353), MP. Marta Nubia Velásquez Rico, actor: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, demandado: Eliseo Rojas Penagos.

<sup>10</sup> Sentencia antes citada.

De acuerdo con lo anterior, para el 18 de abril de 2007 en que se presentó la demanda (f. 106) ya había sido emitida la Ley 678 de 2001 que reguló integralmente en lo procesal la acción de repetición, por eso el presente asunto deberá rituarse bajo sus lineamientos.

### **3.5. Requisitos de la acción de repetición.**

La acción de repetición es una acción de naturaleza civil a través de la cual se declara la responsabilidad patrimonial de un agente estatal, con un alcance netamente subsidiario pues supone, de un lado, la previa declaratoria de responsabilidad estatal por un daño antijurídico que le resulta imputable al Estado y que la víctima no tenía el deber de soportar, y del otro, que esa condena haya tenido como causa -necesaria- la conducta dolosa o gravemente culposa del agente.<sup>11</sup>

El Consejo de Estado<sup>12</sup> ha manifestado que para la prosperidad de la acción de repetición, deben concurrir y reunirse los siguientes presupuestos o requisitos a saber: i) Una entidad pública haya debido reparar los daños antijurídicos o restablecer los derechos transgredidos a un particular, en virtud de una sentencia de condenada o de un acuerdo conciliatorio o transacción aprobada judicialmente; ii) La entidad haya pagado a la víctima del daño, la suma determinada en la sentencia condenatoria o el acuerdo conciliatorio o transaccional y, iii) La condena se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario, ex funcionario o de un agente del Estado.

### **3.6. Caso concreto.**

#### **3.6.1. El daño: la existencia de una transacción y el pago.**

Está demostrado que el día 23 de febrero de 2006 dentro del proceso ordinario laboral adelantado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Neiva, por Héctor Zamora Aguirre y otros contra la empresa de Servicios Públicos de

---

<sup>11</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Universidad Externado de Colombia. 2004. Págs. 200 - 203

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de fecha 2 de mayo de 2007. Rad No. 31217, C.P Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera Subsección B, sentencia de junio 6 de 2019, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. 05001-23-31-000-2002-01445-01(44527)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, sentencia de marzo 15 de 2017, Rad. 05001-23-31-000-2006-02046-01(43831), C.P. Ramiro Pazos Guerrero

Palermo, se suscribió transacción y/o acuerdo de pago entre las partes (f. 43 a 45) con el objeto de dar por terminada dicha controversia, obligándose la mencionada empresa a pagar a los demandantes por concepto de prestaciones sociales las siguientes sumas:

<b>Beneficiario</b>	<b>Suma</b>
Héctor Zamora Aguirre	\$5'000.000
Rene Antonio Dussán	\$6'000.000
Abelardo Sánchez Silva	\$2'200.000
Antonio Osorio García	\$4'500.000
Antonio Montero Fierro	\$8'000.000
Luis Everth Fierro Zúñiga	\$7'500.000
Franky Jesús Andrade Suárez	\$6'000.000
Félix María Pimentel	\$5'000.000
Armando Andrade Cardozo	\$5'000.000
Benjamín Minú Fierro	\$6'000.000
<b>Total</b>	<b>\$55.200.000</b>

Dentro del marco de la tercera audiencia de trámite celebrada el 24 de febrero de 2006 (f. 48 a 51), el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Neiva acogió la transacción y terminó el proceso para los demandantes antes relacionados, continuando el trámite con Hernando Silva Castañeda, Yaneth Castillo Ramírez, Jesús Antonio Córdoba Perdomo, Leonor Silva y Ernesto Trujillo; decisión que se notificó en estrados sin que se hubiera interpuesto recurso alguno y por ello quedó ejecutoriada en igual fecha.

La parte actora aportó la Resolución No. 048 de febrero 24 de 2006 (f. 31 a 34), en la que se ordenó al Tesorero de la empresa dar cumplimiento a la transacción antes referida, pagando mediante cheque las sumas convenidas a cada uno de los demandantes que acogieron el acuerdo.

Obran además los comprobantes de pago No. 8498, 8499, 8500, 8501 y 8502 de agosto 3 de 2006, 8672 y 8673 de septiembre 30 de 2006, 8736 de noviembre 2 de 2006, 8780 y 8781 de noviembre 24 de 2006 (f. 113 a 122) por concepto del pago de la transacción celebrada el 23 de febrero de 2006 en favor de Héctor Zamora Aguirre, René Antonio Dussán, Abelardo Sánchez Silva, Antonio Osorio García, Antonio Montero Fierro, Luis Everth Fierro Zúñiga, Franky Jesús Andrade

Suárez, Félix María Pimentel, Armando Andrade Cardozo y Benjamín Minú Fierro en las cuantías ordenadas en las Resolución 048 de 2006 antes referida, documentos que aparecen rubricados por el Gerente y Tesorero de la Empresa de Servicios Públicos de Palermo y los beneficiarios del pago.

Del análisis de conjunto de dichos documentos a la luz de la experiencia, las reglas de la sana crítica, el Tribunal tiene la certeza de que la demandante pagó a las víctimas la suma determinada en la transacción celebrada, sin que ello implique un daño en si para la administración por cuanto se limitó a pagar sus trabajadores las prestaciones sociales a que tenían derecho, por lo tanto, se dio cumplimiento a dichos requisitos para fines de la repetición.

### **3.6.2. La imputación: la conducta dolosa o gravemente culposa del agente estatal.**

En el escrito de demanda se indicó indistintamente que los señores Carlos Gentil Polanía Fierro, Vladimir Caballero Medina, Martín Emilio Perdomo Delgado y Alexandra Ramírez Cedeño ejercieron como gerentes de la Empresa de Servicios Públicos de Palermo del 1º de enero de 1998 al 15 de febrero de 2005, sin especificar el periodo en que cada uno se desempeñó como tal y tampoco allegó prueba idónea de dicha calidad, esto es, los actos de nombramientos y las actas de posesión respectivas o en su defecto, certificación que así lo demostrara, lo cual conduce a la improsperidad de la pretensión de repetición respecto de los antes nombrados como lo ha establecido el precedente:

“Respecto del primer requisito, (calidad del agente o ex agente del Estado), para que pueda prosperar la Acción de Repetición, observa la Sala en consideración con lo establecido en la Carta Política de 1991, el artículo 122 exige, de manera ineludible, que todo servidor público que pretenda ejercer un cargo para el cual ha sido asignado, deberá posesionarse del mismo. Así pues, resulta claro que la Constitución, de manera indistinta, exige que cualquier persona que pretenda ejercer un cargo al servicio del Estado, deberá con anterioridad, posesionarse (...), de tal manera que si el demandado para este caso ostentaba la calidad de empleado público, éste debía posesionarse del cargo con fundamento en lo establecido en la Carta Política, por lo que considera la Sala, que dentro del proceso no obra ninguna prueba que así lo indique, dado que no se observa la forma de vinculación o las funciones que le correspondían ni el tiempo en que estuvo prestando sus servicios al Ejército Nacional el demandado. (...) Por lo tanto, se concluye que la parte demandante dejó completamente huérfana de prueba el primer requisito para la prosperidad de la acción de repetición, incumpliendo así la carga

procesal de acreditar los supuestos de hecho de la demanda referidos a la calidad de agente o ex agente del Estado"<sup>13</sup> (Subrayado del Tribunal)

No ocurre lo mismo frente al demandado William Augusto Ramírez Salinas, pues se aportaron los contratos de prestación de servicios No. 006 y 020 de febrero 29 de 2000, 021 de abril 14 de 2000, 391, 392 y 393 de diciembre 1º de 2000 (f. 407 a 410, 414, 415, 417 a 420, 423 a 427, 429 a 432) que suscribió en calidad de gerente de Empresa Públicas de Palermo con los señores Luis Everth Fierro Zúñiga, René Dussán, Benjamín Minú Fierro, Franky Jesús Andrade Suárez, Héctor Zamora Aguirre y Antonio Montero Fierro, respectivamente, quienes junto a otras personas demandaron el reconocimiento del contrato realidad (f. 52 a 60) poniéndose fin a la controversia mediante el contrato de transacción inicialmente referido.

Los anteriores documentos acreditan que el señor Ramírez Salinas se desempeñó como gerente de la empresa demandante, por lo menos en las fechas en que se celebraron dichos contratos y ello permite demostrar su calidad de agente estatal y que concurrió a la celebración de los aludidos contratos que dieron lugar al litigio donde se celebró la transacción que generó el pago tema de la repetición.

Debe el Tribunal advertir que si bien en la contestación de la demanda presentada por William Augusto Ramírez Salinas y Martín Emilio Perdomo Delgado, el primero indicó haberse desempeñado como gerente del 2 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2002 y el segundo del 17 de febrero de 2002 al 15 de febrero de 2004, ello no cumple con los requisitos de la confesión por apoderado que supla la deficiencia probatoria advertida, pues conforme al artículo 195-3 del CPC<sup>14</sup> la confesión debe recaer sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba y para ejercer un cargo al servicio del Estado el artículo 122 Constitucional prevé que la persona deberá posesionarse, constituyendo la respectiva acta de posesión la prueba idónea que se echa de menos en esta oportunidad.

Ahora bien, en la demanda ninguna imputación en concreto se efectuó al demandado William Augusto Ramírez Salinas de haber incurrido en conducta dolosa o gravemente culposa, generadora del daño cuya reparación se incoa, limitándose la demandante a advertir que da lugar a iniciar la acción de

<sup>13</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C, sentencia de febrero 27 de 2013, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. 25000-23-26-000-2009-00718-01(43189)

<sup>14</sup> Aplicable por remisión del artículo 168 del CCA.

repetición, la transacción celebrada con Héctor Zamora Aguirre y otros para dar por terminado el proceso ordinario laboral promovido por ellos para obtener el pago de las prestaciones sociales derivadas del contrato realidad; las cuales responden al mínimo de derechos que les asistían como servidores oficiales.

Por su parte, el *a quo* al analizar la culpabilidad del señor Ramírez Salinas, consideró, en términos generales, que las pruebas documentales y testimoniales allegadas no demuestran el dolo o culpa grave necesarios para declarar la responsabilidad del demandado, por el contrario ponen de presente que la demandante no contaba con el personal ni los recursos para la prestación debida del servicio y por ello se suscitó la necesidad de acudir a la contratación por prestación de servicios; posición que no comparte la apelante quien arguye que los demandados realizaron una contratación indebida de personal desconociendo las normas del derecho laboral y ello ocasionó un daño económico a la empresa quien canceló las sumas objeto de transacción, por lo que se encuentra acreditado el dolo o culpa grave de los mismos.

Para dirimir la controversia planteada, se tiene que el juicio de culpabilidad del señor Willian Augusto Ramírez Salinas atendiendo a la fecha de ocurrencia de los hechos (suscripción de contratos de prestación de servicios como gerente) se rige por las previsiones del artículo 63 del Código Civil, a partir del cual el precedente ha entendido que la culpa grave en tratándose de la responsabilidad de servidores públicos, es la conducta reprochable del agente generadora de un daño, no querido por él, pero que se produce por la omisión del deber objetivo de cuidado al "no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios", en tanto que el dolo es asimilado a la conducta realizada por dicho agente con la intención de generar un daño<sup>15</sup>.

Así las cosas, al pretender la demandante la declaratoria de responsabilidad patrimonial del señor Ramírez Salinas por haber ocultado una verdadera relación laboral bajo la figura de contratos de prestación de servicios, debió demostrar la ocurrencia de tal supuesto, sin que la transacción que puso fin al proceso ordinario laboral y el auto que acogió dicho acuerdo (f. 43 a 48) sean suficiente para tener por acreditada la conducta ni la responsabilidad del exfuncionario, pues en los mismos ninguna apreciación o valoración al

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección B, sentencia de agosto 29 de 2014, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 85001233100020100003301(41125)

respecto se realizó y como se ha indicado, los demandantes tenían derecho a que se les pagaran sus prestaciones sociales que fue a lo que finalmente se accedió en la transacción y ello en manera alguna implica un detrimento patrimonial de la entidad.

En el presente asunto la parte actora para demostrar la conducta reprochada al demandado, se limitó a aportar los actos relacionados con el pago, el contrato de transacción y el auto que la acoge, junto con la demanda ordinaria laboral promovida y la contestación de la misma (f. 52 a 66), sin allegar las pruebas arrimadas a dicho proceso que conllevaron a las partes a ponerle fin a través de dicho mecanismo alternativo de resolución de conflictos.

Adicionalmente, previa solicitud de la parte demandada, se recibió el testimonio de los señores Miguel Antonio Castañeda Casanova y Jaime David Rodríguez Leiva (f. 300 a 301 y 400 a 402), quienes en su calidad de ex alcalde del municipio de Palermo y tesorero de la empresa de servicios públicos de dicha localidad, expusieron acerca del déficit de personal y de recursos que ha padecido la empresa desde su creación, lo cual ha conllevado a la vinculación de personal a través de contratos de prestación de servicios para el cabal cumplimiento de sus funciones, consistentes en garantizar los servicios de agua, acueducto y alcantarillado en la localidad, aclarando que dicha contratación se realiza por el tiempo que estrictamente se requiere (verbigracia para el mantenimiento de la planta de tratamiento de agua o distribución de recibos) y no constituye ningún vínculo laboral.

Como sustento de su relato el último declarante en mención, allegó algunos de los contratos y ordenes de prestación de prestación de servicios celebrados por Willian Augusto Ramírez Salinas con las personas atrás mencionadas (f. 407 a 410, 414, 415, 417 a 420, 423 a 427, 429 a 432), con el objeto de realizar mantenimiento y operatividad del alcantarillado, recolección de basuras en el municipio, en los cuales se estableció una duración limitada en el tiempo del acuerdo de voluntades, valor y forma de pago y se consignó que no constituían contrato de trabajo.

Advierte el Tribunal que las anteriores afirmaciones y prueba documental por sí mismas no son suficientes para endilgar responsabilidad al señor Willian Augusto Ramírez Salinas, pues de ellas no se desprende un comportamiento

ajeno a las finalidades del Estado, sin que al plenario se hubiera allegado la prueba de los elementos del contrato realidad que instaron a la empresa a suscribir el contrato de transacción y asumir el pago de las sumas acordadas, esto es, la prestación personal del servicio, la contraprestación y subordinación<sup>16</sup>, toda vez que dicho acuerdo transaccional no puede tenerse como plena prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa supuestamente desplegada por el mismo y no ata al juez de la repetición.

Así, no se aportó ningún medio de prueba que acredite un actuar indebido del ex agente William Augusto Ramírez Salinas que hubiera permitido establecer su culpabilidad, lo cual correspondía en términos del artículo 177 del CPC a la demandante y por ello hay lugar a confirmar la sentencia recurrida en cuanto declaró probadas las excepciones de buena fe y necesidad de la contratación de personal para el buen funcionamiento de la empresa e inexistencia de la conducta dolosa o gravemente culposa propuestas por el demandado y denegó las pretensiones.

#### **4. COSTAS.**

No se condena en costas a la parte demandante conforme lo dispone el artículo 171 del CCA, pues no vislumbra la Corporación que hubiera actuado temerariamente y en tal virtud no hay lugar a su imposición.

#### **5. DECISIÓN.**

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **DECIDE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 23 de marzo de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva.

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas a la parte demandante.

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencias de abril 19 de 2012, MP. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Rad. 17001-23-31-000-2005-01032-01(0179-10) y de marzo 1º de 2012, MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. 25000-23-25-000-2008-00270-01(0350-10).

**TERCERO: ORDENAR** que una vez en firme esta providencia se remita el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor en el software de gestión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los magistrados,

**JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO**

**ENRIQUE DUSSÁN CABRERA**

**RAMIRO APONTE PINO**

**Ausente con permiso**

**Firmado Por:**

**JORGE ALIRIO CORTES SOTO**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL  
DESPACHO 1 SECCION PRIMERA TRIB. ADTIVO. HUILA**

**ENRIQUE DUSSAN CABRERA**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL  
DESPACHO 5 SECCION PRIMERA TRIB. ADTIVO. HUILA**

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:

**bb07565c603f3f80b1982a440122ee5ac7bbfb22ee2d009769b479117d1  
d6075**

Documento generado en 29/01/2021 05:39:30 PM