Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SECCIÓN C

Barranquilla D.E.I. y P., veintiocho (28) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de Control:	Repetición
Radicación:	08-001-33-31-002-2006-00473-01
Demandante:	Municipio de Soledad
Demandado:	Alfredo Arraut Várelo
Magistrado Ponente:	**JORGE ELIÉCER FANDIÑO GALLO**

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, el 2 de marzo de 2020, que negó las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

DEMANDA

El Municipio de Soledad por conducto de apoderado judicial en ejercicio de la acción de repetición formuló demanda en contra del señor Alfredo Arraut Várelo, solicitando que:

1. Se declare la responsabilidad patrimonial del demandado por la omisión de no haber pagado oportunamente las prestaciones sociales definitivas al ex servidor Carlos de la Hoz Orozco

2. Se ordene reintegrar o reembolsar al Municipio de Soledad, la suma de dinero que se le pagó ex servidor Carlos de la Hoz Orozco por concepto de sanción moratoria.

3. Se condene en costas.

La parte demandante sustentó la demanda en los supuestos fácticos que se sintetizan como sigue:

Que el demandado en su condición de Alcalde del Municipio de Soledad para el periodo 2001 – 2003, reconoció y ordenó pagar las prestaciones sociales definitivas al señor Carlos de la Hoz Orozco.

Que las prestaciones sociales reconocidas no fueron pagadas oportunamente, por lo que el citado señor presentó demanda ejecutiva en contra del referido municipio.

Que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad por auto del 27 de agosto de 2003, libró mandamiento de pago por la suma de $ 10.000.000.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El accionado no contestó la demanda.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Quince Administrativo de Barranquilla mediante sentencia de fecha 2 de marzo de 2020, negó las pretensiones de la demanda.

El *a quo* en la decisión de primera instancia estableció como problema jurídico determinar ¿si están dados o no los presupuestos legales para la procedencia de la acción de repetición?

En respuesta al problema jurídico consideró que no se allegó con la demanda copia del auto o sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución, o, el acuerdo conciliatorio, lo que significa que no está acreditada la condena requisito previo para el análisis de los demás presupuestos de la acción de repetición.

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro del término de ejecutoria el apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación señalando que dentro del plenario está demostrada la conducta gravemente culposa o dolosa del demandado en su condición de Alcalde

para la época de los hechos que originaron la presentación de la demanda en cuestión.

ACTUACIÓN PROCESAL DE LA INSTANCIA

- El Juzgado Quince Administrativo el 2 de marzo de 2020, dictó sentencia de primera instancia.

- La sentencia fue notificada a las partes por Edicto.

- La parte actora presentó recurso de apelación.

- El Citado despacho por auto del 3 de septiembre de 2020 concedió el recurso de apelación.

- Esta Corporación en providencia del 14 de octubre de 2020 admitió el recurso de apelación.

- El 1º de marzo de 2021, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

ALEGACIONES

PARTE DEMANDANTE

Alegó que se debe revocar la decisión de primera instancia, pues, el ex alcalde Alfredo Arraut Várelo actuó con culpa grave o dolosa dentro de la actuación administrativa que ocasionó que el ex servidor público Carlos de la Hoz Orozco presentara demanda ejecutiva que culminó con el pago de $ 10.000.000.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público en esta instancia no rindió concepto.

CONTROL DE LEGALIDAD

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal sin que se advierta causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado.

IV.- CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto mediante apoderado especial por la parte demandante en contra de la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones interpuestas contra las sentencias dictadas por los jueces administrativos, al tenor de lo previsto en el numeral 1° del artículo 133 del C.C.A.

PROBLEMA JURÍDICO

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde en este caso determinar si, de conformidad con los argumentos planteados en el escrito de impugnación y las pruebas allegadas al legajo, hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia que negó las pretensiones del suplicante.

Para tal efecto habrá de establecerse si en el presente asunto se encuentran acreditados los elementos estructurales necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial del demandado, concretamente si su actuar en los hechos que dieron lugar al pago de la transacción medió dolo o culpa grave.

TESIS

La Sala de Decisión, se anticipa en señalar que confirmará la sentencia de primera instancia, pero por razones diferente, pues, no existen los elementos probatorios necesarios que le permitan acceder a las pretensiones de la demanda, puesto que no se encuentran demostrada en debida forma y conforme a los lineamientos jurisprudenciales, la actuación dolosa o gravemente culposa del demandado en los hechos que derivaron en el pago de una suma de dinero por parte de la entidad demandante, requisito necesario y concurrente para que salga avante la pretensión de repetición que se formula en el proceso de la referencia.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Según el inciso 2° del artículo 90 Constitucional el Estado debe repetir contra los servidores públicos que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, ocasionen que aquél sea condenado patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables.

Este inciso fue desarrollado por la Ley 678 de 2001, norma que en su artículo 2° la define como una acción civil de carácter patrimonial dirigida contra el servidor o ex servidor público que, como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, dio lugar a un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. En lo fundamental en los mismos términos fue reglamentada por el artículo 86 del C.C.A., al disponer que las entidades públicas deberán promover la acción pertinente cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

ACCIÓN DE REPETICIÓN - NATURALEZA JURÍDICA - ELEMENTOS Y REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD:

Es menester indicar que la naturaleza jurídica de la acción de Repetición, ha sido objeto de estudio no solo por parte del Consejo de Estado sino que también fue analizada por la Corte Constitucional, reconociendo *"(…) que la misma es el medio idóneo para que la administración obtenga el reintegro del monto que ha debido pagar a modo de indemnización por los daños antijurídicos que haya causado un agente público…"*[1]

La doctrina coincide con la noción precedentemente enunciada al considerar:

> *"La imputación directa a la Administración de los daños causados por sus agentes no se traduce, sin embargo, en una exoneración total de estos (…) el funcionario responde personalmente de los daños por él causados siempre que medie dolo o culpa grave (…) La administración , obligada a indemnizar a la víctima si ésta se dirigía contra ella, no lo estaba, en cambio, a soportar definitivamente sobre su patrimonio las consecuencias*

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, Exp.: D-3388. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

de ese pago, en cuanto que éste procedía de un hecho que tenía un autor personalmente responsable, contra el que la ley la facultaba para actuar en vía de regreso, y exigirle de forma unilateral y ejecutoria, sin perjuicio de los recursos procedentes, el reembolso de la indemnización abonada".[2]

El máximo órgano Constitucional plasmó como requisitos de procedibilidad para el ejercicio legítimo de este medio de impugnación a favor del Estado y en contra de sus agentes y ex funcionarios, los siguientes: (i) que la entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los daños antijurídicos que con su acción u omisión ha causado a un particular;(ii) que se encuentre claramente establecido que el daño antijurídico se produjo como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex-funcionario público; y, (iii) que la entidad condenada efectivamente haya pagado la suma de dinero fijada por el juez contencioso en la sentencia de condena[3].

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado como elementos estructurales de la responsabilidad atribuible a un agente público y de procedencia de la acción de Repetición los que siguen (i) la calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero, la cual hubiere generado una condena o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto; (ii) la existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto; (iii) el pago realizado por parte de la Administración; y, (iv) la calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.[4]

Con fundamento en lo anterior la Sala señala como elementos de carácter objetivo los tres primeros, por lo que, la calificación de la conducta del agente gravemente culposa o dolosa, es de carácter subjetivo.

DE LAS PRUEBAS OBRANTES EN EL PROCESO

[2] Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo II. Civitas, 1993, pág. 405.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-619 del 8 de agosto de 2002, Exp.: D-3873. M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.
[4] Consejo De Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, Sentencia del 27 de noviembre de 2006. Exp: 44001-23-31-000-2000-00168-01(18440), M.P. Ramiro Becerra Saavedra; Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, Sentencia del 26 de febrero de 2009. Exp: 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329), M.P. Ramiro Becerra Saavedra. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, Sentencia del 26 de mayo de 2010, Exp. 25000-23-26-000-2003-01175-01(36085), M.P. Ruth Correa Palacio; Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera - Subsección B, Sentencia del 29 de marzo de 2012. Exp: 41001-23-31-000-1992-07003-01(20460), M.P. Danilo Rojas Betancourth.

En el expediente obran los siguientes elementos de prueba, cuya apreciación se hace imprescindible a efectos de desatar la presente *litis:*

- Copia de cheque de gerencia de fecha 26 de agosto de 2005 por valor de $ 10.000.000.

- Comprobante de egreso 003417 del 26 de agosto de 2005, por valor de $ 10.000.000.

- Orden de pago 002116 del 24 de agosto de 2005 por valor de $ 10.000.000.

- Registro presupuestal 001854 del 24 de agosto de 2005 por valor de $ 10.000.000.

- Certificado de disponibilidad presupuestal 001978 del 24 de agosto de 2005 por valor de $ 10.000.000.

- Auto de fecha 27 de agosto de 2003, a través del cual, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad libró mandamiento de pago en contra de la entidad demandante por la suma de $ 4.800.000.

CASO CONCRETO – VERIFICACION DE LOS REQUISITOS – LO PROBADO EN EL PROCESO.

En el caso de marras, no existe duda acerca de la calidad de agente del Estado que ostentaba el demandado para la época de los hechos, y, sobre el pago realizado por la administración municipal, elementos objetivos requeridos para la estructuración de una posible responsabilidad atribuible a un agente o ex agente del Estado.

La Sala procede a analizar si en el caso en estudio se encuentra acreditado el otro de los elementos objetivos, como lo es, la existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.

Si bien, como lo advirtió el fallador de primer grado no se allegó con la demanda copia del auto o sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución, o, el acuerdo conciliatorio donde se encuentre plasmada la obligación a pagar, también lo es, que los distintos medios probatorios que yacen en el legajo, especialmente el comprobante de egreso 003417, la orden de pago 002116, el registro presupuestal 001854 y el

certificado de disponibilidad presupuestal 001978, dan cuenta que el pago se originó por transacción celebrada para la terminación definitiva del proceso judicial ejecutivo laboral con radicado 2003-1625-00, donde fungió como demandante el señor Carlos de la Hoz Orozco y como enjuiciada la Contraloría Municipal de Soledad, por lo que para esta Colegiatura se encuentra acreditado el restante de los elementos objetivos necesarios para la posible configuración de la responsabilidad alegada.

En ese orden, la Sala desciende a determinar si existió la conducta concluyente del daño que generó la obligación de pagar la suma de dinero derivada del acuerdo de transacción, elemento necesario y concurrente para la prosperidad de la declaratoria de repetición, acorde con el material probatorio allegado al proceso.

CALIFICATIVO DE DOLOSA O GRAVEMENTE CULPOSA

En lo atinente al requisito consistente en la cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa, el Consejo de Estado en distintas oportunidades ha dicho que, para efectos de determinar la culpa grave o dolo, se debe acudir a las normas vigentes para la época de los hechos, en este caso, los artículo 5º y 6º de la Ley 678 de 2001, que definen las presunciones de dolo y de culpa grave[5].

El artículo 5º de la Ley 678 de 2001, define lo que es el dolo y establece las causas en la que se presume la conducta dolosa del agente público. Por su parte, el artículo 6º define lo que es la culpa grave y consagra las causas en las que se presume la conducta gravemente culposa.

La Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de las presunciones que preceptúan estas disposiciones, en sentencia C- 374 de 2002, precisó:

> *"Según la citada disposición legal (artículo 66 del CC.), los, hechos antecedentes en que se apoya una presunción legal se deben demostrar y sólo probándolos la presunción opera a favor del que la tiene, a menos queda otra parle demuestre lo contrario. Es decir, que quien se halla favorecido con una presunción legal tiene la carga de probar únicamente los supuestos de la misma, o sea aquellos hechos que siendo ciertos hacen creíble el otro hecho del cual se deduce. Es claro, entonces, que la dispensa de la carga de la prueba para el favorecido con una presunción es apenas parcial ya que solamente opera respecto del hecho deducido.*

[5] Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 30 de agosto de 2007, Rad.: 29.223; Sentencia del 26 de febrero de 2009, Rad.: 30329; Sentencia del 22 de julio de 2009, Rad.: 25659.

> *El que la ley permita probar en contrario lo que, se deduce de una presunción o, lo que es lo mismo, la no existencia del hecho' que legalmente se presume, aunque sean ciertos los hechos o circunstancias de que lo infiere la ley, obedece a que las presunciones se fundamentan en probabilidades que en su condición de tales no excluyen la posibilidad de error. Luego, dada esa posibilidad de equivocación, es apenas natural que la deducción sea siempre desvirtuable por prueba en contrario: De esta forma se garantiza el derecho de defensa de la persona contra quien opera la presunción. (...)"*[6]

De tal manera que cuando en la demanda se acude a las presunciones citadas (arts. 5º o 6º Ley 678 de 2001), el demandante está en el deber de indicar el hecho que configura la presunción, la cual, como queda visto no es la sentencia condenatoria, sino la conducta del agente que, a juicio de la demandante, configura el dolo o la culpa grave que se le endilga. Sobre ello nada dijo la demanda.

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS FRENTE AL MARCO JURÍDICO

La acusación de la entidad accionante radica en que el demandado no pagó oportunamente al señor Carlos de la Hoz Orozco, las prestaciones sociales definitivas que le fueron reconocidas.

Se fundamentó para ello, en las pruebas reseñadas precedentemente, obviando la parte accionante presentar elementos de juicio que dieran cuenta del citado requisito subjetivo.

Así las cosas, se observa una inactividad probatoria de la parte actora que debió haberse orientado a establecer si el demandado incurrió en una conducta gravemente culposa o dolosa como génesis de los perjuicios ocasionados a la entidad a buena cuenta del pago de la transacción que derivó en la terminación del proceso ejecutivo con radicado 2003-1625-00.

Para la Sala debieron acercarse las pruebas pertinentes y conducentes para ello, entiéndase por conducencia la aptitud legal o jurídica para convencer al fallador sobre el hecho que se quiere probar, es decir, no se allegaron los medios probatorios idóneos que permitan deducir una conducta gravemente culposa o dolosa de parte del indiciado.

---

[6] Corte Constitucional, Sentencia C-374 del 14 de mayo de 2002, Exp.: D-3756, D-3757 y D-3763, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Advierte esta Corporación que si bien puede existir un mandamiento de pago, una transacción, un registro presupuestal, un certificado de disponibilidad presupuestal y una orden de pago, estás circunstancias no pueden tenerse por sí solas como una responsabilidad imputable al ex servidor, sin que previamente se le haya realizado un juicio, resultando necesario que para su aducción en el proceso de repetición se emprenda una tarea diligente tendiente a demostrar sin lugar a equivocaciones que el actuar del ex funcionario estuvo afectado por dolo o culpa grave que hayan incidido en el caso concreto en el pago de la transacción a cargo de la administración.

De suerte pues, que no se remite a dudas que la obligación de las partes, como lo indica el artículo 177 del CPC que consagra el principio del *onus probandi*, consistía en aportar y colaborar para que se trajera al juicio el recaudo acreditativo necesario para fijar dentro de la actuación los supuestos de hecho de las normas consagratorias de los efectos jurídicos pretendidos.

Concluye entonces la Sala de Decisión que no existen los elementos probatorios necesarios que le permitan acceder a las pretensiones de la demanda, pues, se reitera, no se encuentran plenamente probados los requisitos establecidos para que salga avante la pretensión de repetición que se formula en el proceso de la referencia, lo que conlleva a confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pero por razones diferentes.

COSTAS

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico- Sección “C”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Quince Administrativo de Barranquilla, el 2 de marzo de 2020, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS,

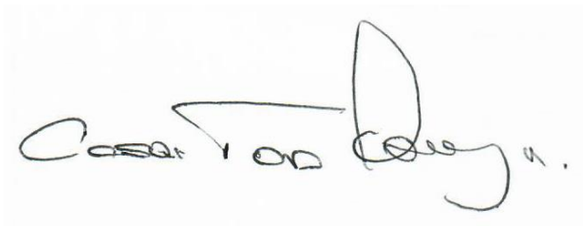
Firmado por
JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
008
Tribunal Administrativo De Barranquilla – Atlántico

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: **8a59a8464fccfe406b8f2f3c55c083759d2bfee3fea3271e812fcca987c4f6b4**
Documento generado en 28/10/2021 08:30:44 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL



CESAR AUGUSTO TORRES ORMAZA