



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 4

Magistrado Ponente: **JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, **27 AGO. 2019**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>REPETICIÓN</b>
<b>REFERENCIA:</b>	<b>150013333008201500191-02</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MUNICIPIO DE TUNJA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>CORPABOY, SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ, JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES, Y HEREDEROS DEL SEÑOR MIGUEL ÁNGEL VENEGAS</b>
<b>TEMAS:</b>	<b>RESPONSABILIDAD DEMANDADO POR PERJUICIOS CAUSADOS A LA ENTIDAD EN CONDENA JUDICIAL</b>
<b>DECISIÓN:</b>	<b>CONFIRMAR LA DECISIÓN</b>

Procede la Sala Decisión Número 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada – **HEREDEROS DEL SEÑOR MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO, SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ, JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES**, contra la sentencia proferida el 4 de mayo de 2018, mediante la cual el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, accedió a las pretensiones de la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de repetición.

## I. ANTECEDENTES

### 1. DE LA DEMANDA

Las pretensiones de la demanda estuvieron dirigidas para que se declare extracontractual y administrativamente responsable a la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOYACÁ – CORPABOY- representada legalmente por Giovanni Alexander Parada, y responsables también a los señores EDILMA SAINA DE CEPEDA, JAIRO ERNESTO SIERRA, SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ Y LOS HEREDEROS DE MIGUEL ÁNGEL VENEGAS (qepd), es decir, DAVID RICARDO VENEGAS MENDOZA, JOSÉ MIGUEL VENEGAS MENDOZA en calidad de hijos y MARÍA MAGDALENA MENDOZA VARGAS, en calidad de cónyuge supérstite, por los perjuicios ocasionados al MUNICIPIO DE TUNJA, con ocasión del pago de la sentencia que se generó por el cumplimiento de la condena impuesta por el Juzgado Cuarto

Laboral del Circuito de Tunja, en fallo del 17 de octubre de 2013, confirmado en segunda instancia por el Tribunal Superior de Tunja, en fallo del 4 de diciembre de 2013, dentro del proceso 2012-0181, donde actuó como demandante la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño y demandados la Corporación de Abastos de Boyacá y el Municipio de Tunja.

## **2. LOS HECHOS**

Se señaló que el Municipio de Tunja suscribió contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión con la Corporación de Abastos de Boyacá, con el objeto de *"apoyo a la gestión del Municipio de Tunja en la administración y operación técnica y financiera de las plazas de mercado del sur y norte de la ciudad"*.

Como quiera que el Municipio de Tunja, tenía la obligación de ejercer la supervisión de los contratos, mediante Resolución No. 221 del 29 de mayo de 2009, se asignó al ingeniero JAIRO SIERRA TORRES, Secretario de Desarrollo del Municipio de Tunja, para ejercer la supervisión de los contratos No. 239 de 2009 y 444 de 2009.

De igual manera, se asignó mediante Resolución No. 02 de 2010 al ingeniero MIGUEL ÁNGEL VENEGAS (qepd) como profesional Universitario Adscrito a la Secretaría de Desarrollo, para que ejerciera las funciones de supervisor de los contratos Nos. 02 de 2010 y 311 de 2010; éste último contrato, también fue supervisado en virtud de la Resolución No. 942 de 2010, por el señor SAÚL FERNANDO TORRES.

Frente al contrato N. 01 de 2011, el Municipio de Tunja, asignó a través de la Resolución No. 01 de 2011, al señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS, así como del contrato No. 0217 de 2011 y del contrato No. 527 de 2011, éste último asumido en supervisión, por el señor SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ.

Que los anteriores contratos fueron iniciados y liquidados de conformidad con el visto bueno de los supervisores. Como obligaciones del contratista, sostiene el ente territorial, que la señora Edilma Sainea de Cepeda, presentó dentro de los informes de gestión que al personal vinculado para labores de recaudación, auxiliares de aseo, personal de logística, *"a la fecha se tienen pagos todos los conceptos salariales de todo el personal al servicio de la administración y operación de las plazas, los pagos de seguridad social y parafiscales también se han realizado de forma continua"*, y con posterioridad informó, que a 30 de diciembre de 2009, se había cumplido con las normas establecidas por el sistema de Seguridad Social; en igual sentido, lo refirió para el año 2010, 2011 y 2012.

Expresó que para el año 2012, nuevamente se aceptó la oferta de invitación SMC-AMT-011/2012 presentada por CORPABOY, iniciando la ejecución del contrato. Que para el 29 de marzo de 2012, el representante legal Giovanni Alexander Parada González, presentó informe de gestión, relacionando a la señora LUCÍA ESPERANZA VARGAS AVENDAÑO, entre otros. Sobre el anterior contrato, el supervisor asignado fue el señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS (qepd).

Refirió el ente territorial, que conforme los certificados e informes presentados por Corpaboy, relacionados a pago de salarios, prestaciones sociales y aportes parafiscales, fue que se estipulaba el pago de cada contrato, girando los cheques correspondientes recibidos a satisfacción.

Que no obstante lo anterior, Corpaboy, no le canceló los salarios y prestaciones sociales debidos a la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño por el lapso entre el 9 de junio de 2009 y el 31 de marzo de 2012, razón por la cual instauró demanda ordinaria, resultando condenados solidariamente el Municipio de Tunja y Corpaboy. Así la sentencia proferida en primera instancia, data del 17 de octubre de 2013, siendo proferida por el Juzgado Cuarto Laboral de Tunja, la cual fue confirmada en segunda instancia el 4 de diciembre de 2013.

Como consecuencia de lo anterior, el Municipio de Tunja, mediante Resolución No. 0287 del 22 de mayo de 2015, ordenó el pago total de \$61.125.129, que luego de los descuentos se abonó un total de \$ 57.686.629 directamente a la trabajadora, y \$ 3.438.500 por concepto de pensión al Fondo pensional respectivo.

Aseveró que de la condena impuesta, se extrae que la responsabilidad solidaria del Municipio, fue producto de la falta o incorrecta supervisión de los contratos de prestación de servicios, pues no se verificó que Corpaboy, cumpliera con todas las obligaciones pactadas, específicamente en lo que se refiere al pago de trabajadores.

En lo que respecta a las carpetas contentiva de los contratos, no se encontró requerimiento alguno por parte del señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS, como supervisor, tendiente a corroborar lo informado por CORPABOY, respecto del pago de salarios y prestaciones sociales, además que de las pruebas recaudadas, se puede afirmar que el supervisor sabía del personal adicional que prestaba servicios en la plaza de mercado del norte y del sur, que no estaban incluidas en los informes presentados, razón por lo que su actuar se encausa en el artículo 6 de la Ley 678 de 2001. Ahora como quiera que el señor Miguel Ángel Venegas, ya murió, en virtud del artículo 1155 del CC, deben ser los herederos los responsables en asumir

la indemnización por el daño causado.

Por otra parte, que el actuar del funcionario Saúl Fernando Torres, también esta encasillado en el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, por cuanto no corroboró lo presentado por CORPABOY, que pudiera indicar que se habían pagado salarios y prestaciones a todos los trabajadores de conformidad con la ley.

De igual manera, que debe responder el señor Jairo Ernesto Sierra, pues en él recaía como titular de la Secretaría de Desarrollo, la actividad de supervisión, conforme se estableció en los contratos suscritos, máxime cuando participó en todas las actas de terminación, recibo a satisfacción y liquidación de los contratos con su visto bueno, razón por la cual su conducta también se encausa en el artículo 6 de la Ley 678 de 2001.

En cuanto a la conducta de la señora Edilma Cepeda de Sainea, como representante legal de CORPABOY, dijo ser dolosa, pues pese a incluir en los informes que se cancelaron los salarios y prestaciones del personal asignado para ejecutar el contrato, lo cierto es que no lo hizo con la señora Lucía Esperanza Vargas, es decir, que los informes y certificaciones no correspondían a la realidad. Y la conducta de Giovanni Alexander Parada, se dijo ser culposa, pues pese a que se incluyó en los informes como trabajadora a la señora Vargas, no se le cancelaron los salarios y prestaciones sociales correspondientes.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.1. HEREDEROS DE MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO (qepd): MARÍA MAGDALENA MENDOZA VARGAS, DAVID RICARDO VENEGAS MENDOZA Y JOSÉ MIGUEL VENEGAS MENDOZA (fl. 516 -539)**

Dentro de la oportunidad legal, se opusieron a las pretensiones por carecer de sustento fáctico y jurídico, por lo que solicitaron negar las mismas y condenar en costas, ya que son ajenos a toda culpa, pues no intervinieron en la contratación hecha por la Alcaldía de Tunja y ni ellos, ni su padre fueron llamados a ejercer su derecho de defensa en el proceso laboral donde se condenó a CORPABOY, y que en todo caso su conducta no se circunscribió a un evento doloso o gravemente culposo en relación con la condena impuesta a CORPABOY.

En concordancia con lo anterior, propuso las siguientes **excepciones de fondo**:

**“Falta de Legitimación material en la causa por pasiva”**: Insistió en que no

actuaron como supervisores dentro de los contratos, no fueron llamados al proceso laboral donde se condenó al municipio y no estuvieron presentes en la conciliación, ni en el pago de la condena. Al referirse los requisitos de la acción de repetición, hacen especial énfasis en el requisito de la acreditación de la actuación dolosa o gravemente culposa, requisito directamente relacionado con la responsabilidad del agente estatal como resultado de un juicio subjetivo sobre su conducta como fuente del daño antijurídico por el cual fue condenado el Estado, de tal manera que si no se determina que la conducta se realizó bajo esos criterios el Estado no tiene derecho a la reparación de su patrimonio.

Sostuvo que la responsabilidad del servidor público es personal y pese a la naturaleza del medio de control de repetición, la consideración que sea valorada la conducta del agente implica que no pueda perseguirse contra los herederos o cónyuge, sin afectar el derecho de defensa de los mismos, pues el derecho de defensa y contradicción solo puede ser realmente ejercido por el servidor público, por lo que considera que este requisito no se cumple en la medida en que no se le puede endilgar la responsabilidad sea por culpa grave o dolo a los herederos y cónyuge.

**“Pago de lo no debido y no cobrado”:** Manifestó que en sentencia laboral se condenó a CORPABOY a pagar las acreencias laborales, aportes pensionales, cesantías e indemnización moratoria, pero que la Alcaldía de Tunja realizó el pago de lo no debido, sin razón y sin haber requerido primero a CORPABOY para que cumpliera con la sentencia y que una vez efectuado el pago el ente territorial tampoco ejerció las acciones pertinentes contra CORPABOY, haciendo especial énfasis en la acción de enriquecimiento sin causa. Igualmente se afirmó que en la sentencia laboral se condenó a SEGUROS DEL ESTADO S.A. a responder y pagar las obligaciones reconocidas en la sentencia, siendo solidariamente responsable el Municipio de Tunja en su calidad de asegurado, conforme a las pólizas traídas al proceso, pero que el municipio tampoco ejerció las acciones pertinentes contra la aseguradora.

**“Ausencia de Culpa Grave o Dolo”:** Con relación al actuar del señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO Q.E.P.D. se indicó que no se encajó en ningunas de las presunciones de dolo y culpa grave que establece la Ley 678 de 2001 en sus artículos 5 y 6, en primer lugar, porque con ocasión de la supervisión que ejerció en algunos de los contratos, no actuó con el propósito expreso de provocar un daño; y en segundo lugar, porque no incurrió en una infracción directa de la Constitución o la Ley y menos aún en una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Se reiteró que no está probado que el señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO q.e.p.d. actuó con dolo o la culpa grave, pues en el ejercicio de su encargo como supervisor no desplegó una conducta dirigida positivamente o con conocimiento de su antijuridicidad a generarle un perjuicio a la administración que estaba representando y tampoco puede determinarse la existencia de una falta del deber objetivo de cuidado que le era exigible, desde el punto de vista civil como quien atiende sus propios negocios y desde el punto de vista penal como quien prevé el resultado probable al momento de tomar la determinación.

Se agregó que independientemente de que el Municipio de Tunja haya sido condenado, ello no implica que el señor Venegas Buitrago (q.e.p.d.), haya actuado dolosa o culposamente en relación con el cargo desempeñado.

**“Falta de Requisitos en el nombramiento de supervisor”:** Se afirmó que el señor MIGUEL ANGEL VENEGAS BUITRAGO (qepd), ingresó a trabajar en la Alcaldía Mayor de Tunja el 13 de diciembre de 1995 y que allí laboró como Técnico Operativo Código 314 grado 10, empleo que a través del tiempo recibió las siguientes denominaciones, Tecnólogo Especializado Umata, Tecnólogo Código 4165-10, Técnico Código 401 -10 y Técnico 314-10, cuyo jefe inmediato era la Secretaría de Desarrollo y Secretaría de Despacho.

Así, que mediante Resolución No. 2225 del 15 de noviembre de 2006, se ajustó el manual de funciones y competencias laborales que conforma la planta central del Municipio de Tunja, dentro del cual se encontraban los requisitos y funciones del empleo Técnico Operativo 314-10, por lo que el señor Venegas Buitrago (qepd), no tenía la preparación académica y en sus funciones no se contemplaba la de ejercer el cargo de supervisor, sin contar el título profesional, estudios, ni con la experiencia para ejercerla.

### **3.2. JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES (fl. 621-633)**

Manifestó que fungió como supervisor de los contratos 239 y 444 de 2009, para lograr el cumplimiento del objeto contratado, el cual se cumplió a cabalidad; y que igualmente efectuó control en cuanto a plazos otorgados y la liquidación en acta del valor contratado, sin omitir ninguna de las obligaciones que como supervisor le asistía.

Refirió que en la cláusula décima primera de un contrato de prestación de servicios se determinó una matriz de riesgos, donde precisamente se preveía un riesgo por incumplimiento en el pago de salarios obligaciones laborales y honorarios, respecto del cual se estableció además, que de concretarse sería asumido por el contratista, debiendo trasladar parte de

ese riesgo a una empresa aseguradora, mediante constitución de garantía.

Igualmente, señaló que en los contratos se exigió la suscripción de la póliza a cargo del contratista y a favor del municipio, para el pago de salarios y prestaciones sociales en cuantía del 5% del valor del convenio y por el término de duración del mismo y tres (3) años más (cláusula novena).

Expuso que el seguimiento al pago de salarios o prestaciones no estaba contemplado como una obligación del supervisor del contrato, que tampoco fue vinculado, ni llamado en garantía, en el proceso ordinario laboral No. 2012-0181 dentro del cual se condenó a CORPABOY a pagar todas las acreencias laborales adeudadas a la señora LUCÍA ESPERANZA VARGAS AVENDAÑO.

Explicó que dentro de la acción de repetición no debía señalarse solamente el pago de una sentencia, sino sustentarse de manera clara la conducta dolosa o gravemente culposa. A continuación citó los artículos 2, 5 y 6 de la ley 678 de 2001 e indicó que no es factible imputarle responsabilidad por el solo hecho de ser el Secretario de Desarrollo, por lo que la responsabilidad que se le endilga se basa en apreciaciones subjetivas de la parte actora, sin sustentación fáctica, jurídica y probatoria.

Propuso las excepciones de **inepta demanda y cosa juzgada**, y ausencia de dolo o culpa grave frente a la cual manifestó que el solo hecho de ser Secretario de Desarrollo o supervisor, no configura la responsabilidad en el pago de la sentencia, por cuanto no se contemplaba la revisión de planillas, ni del pago de salarios o prestaciones a personal vinculado por la empresa contratista y no fue supervisor de ningún contrato suscrito con CORPABOY para los años 2010 a 2012.

Reiteró, que el actuar doloso o gravemente culposo ya fue determinado al proferirse fallo dentro del proceso ordinario laboral, estableciendo como agente determinador a CORPABOY, pues solo se llama solidariamente al municipio, sin determinarse la existencia de un vínculo laboral con el ente territorial.

Finalmente indicó que la entidad demandante pagó la sentencia pero omitió la obligación de entablar acción ejecutiva para recuperar los dineros cancelados.

### **3.3. SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ (fl. 679- 685)**

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones, solicitando ser absuelto

de responsabilidad, en razón a que la entidad demandante parte de apreciaciones subjetivas, así como de hechos que nacen de la errónea lectura del clausulado de los contratos celebrados entre el Municipio de Tunja y CORPABOY.

Señaló que las pretensiones planteadas en la demanda contra él son abiertamente desproporcionadas, pues fungió como supervisor de los contratos por periodos muy cortos frente a la duración total de los mismos, y resultaría desbordado cobrar intereses sobre una suma respecto de la cual no tuvo ninguna responsabilidad.

Manifestó que no se precisaron con claridad los periodos durante los cuales actuó como supervisor de los contratos, pero que en todo caso dichos contratos, a pesar de su denominación, no corresponden a lo establecido por la norma como de prestación de servicios, pues de la lectura de las minutas se colige que lo que allí se pactó fue una intermediación laboral o una tercerización de funciones públicas, para que CORPABOY suministrara el personal necesario tendiente a ejecutar funciones propias de la Administración Municipal.

Explicó que realizó las funciones encomendadas hasta donde los medios y el tiempo se lo permitieron, bajo postulados de buena fe y verificando las obligaciones que le fueron asignadas al contratista.

Propuso las excepciones de: **i)** cobro de lo no debido, pues el demandado apenas actuó esporádicamente como supervisor; **ii)** buena fe exenta de culpa, pues actuó siguiendo las directrices impartidas por el jefe inmediato y cumpliendo las funciones asignadas hasta donde los medios y la capacidad humana se lo permitieron y **iii)** mala fe de la parte actora, ya que se interpuso el medio de control sin establecer debidamente y de manera previa los presupuestos que permitan inferir la responsabilidad endosada, causándole perjuicios de orden económico, moral y psicológico.

### **3.4. CORPABOY Y HEREDEROS INDETERMINADOS DEL SEÑOR MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO**

Guardó silencio.

### **3.5. EDILMA SAINEA DE CEPEDA**

Guardó silencio.

#### 4. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante providencia emitida el 4 de mayo de 2018 (fls. 1540-1562) resolvió:

**“PRIMERO: DECLARAR CIVIL Y PATRIMONIALMENTE RESPONSABLE** a la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOYACÁ –CORPABOY- con Nit 900231687-5, por su **actuar doloso** a través de sus representantes legales EDILMA SAINEA DE CEPEDA con c.c. 40.014.904 y GIOVANNI ALEXANDER PARADA GONZÁLEZ con c.c. 7.175.327, y a los señores SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ con c.c. No 6.771.466, JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES con c.c. No 7.164.748 y los herederos del señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS (Q.E.P.D.), señores MARÍA MAGDALENA MENDOZA VARGAS identificada con c.c. 23.963.744, JOSÉ MIGUEL VENEGAS MENDOZA con c.c. 7.188.347 y DAVID RICARDO VENEGAS MENDOZA con c.c. No 1.049.632.588, por haber actuado con **culpa grave**, dando lugar a la condena impuesta al municipio de Tunja, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja el 17 de octubre de 2013 modificada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja el día 4 de diciembre de 2013, dentro del proceso Ordinario Laboral No 2012-0181, por lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** a la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOYACÁ –CORPABOY- con Nit 900231687-5, a pagar al municipio de Tunja, la suma de **DIECISIETE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS MCTE (\$17.655.839)**, correspondiente al 50% de la condena impuesta, la cual fue actualizada, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**TERCERO: CONDENAR** al señor Saúl FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ con c.c. No 6.771.466, a pagar al municipio de Tunja, la suma de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS / MCTE (\$5.885.280)**, correspondiente al 16,67% de la condena impuesta, la cual fue actualizada, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**CUARTO: CONDENAR** al señor JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES con c.c. No 7.164.748, a pagar al municipio de Tunja, la suma de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS / MCTE (\$5.885.280)**, correspondiente al 16,67% de la condena impuesta, la cual fue actualizada, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**QUINTO: CONDENAR** a los herederos del señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS (Q.E.P.D.), señores MARÍA MAGDALENA MENDOZA VARGAS identificada con c.c. 23.963.744, JOSÉ MIGUEL VENEGAS MENDOZA con c.c. 7.188.347 y DAVID RICARDO VENEGAS MENDOZA con c.c. No 1.049.632.588, a pagar al municipio de Tunja, la suma total de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS / MCTE (\$5.885.280)**, correspondiente al 16,67% de la condena impuesta, la cual fue actualizada, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**SEXTO: SE FIJA** el plazo de seis (6) meses para el pago de esta sentencia, contados a partir de su ejecutoria.

Luego de establecer el marco jurídico de aplicación, y se encontrar

reunidos los elementos objetivos, relacionados con la condena impuesta a la entidad estatal, el pago de la misma y la calidad de agentes o ex agentes estatales, se centró en determinar la responsabilidad subjetiva de todos los implicados, resaltando lo siguiente:

**1.- De la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOYACÁ - CORPABOY - representada legalmente por el señor GIOVANNY ALEXANDER PARADA y de la señora EDILMA SAINEA DE CEPEDA en su calidad de ex representante legal.**

Se partió en el análisis de los contratos suscritos entre el Municipio de Tunja y la Corporación de Abastos de Boyacá – CORPABOY -, cuyo objeto común fue la *“prestación de servicios de apoyo a la gestión del Municipio de Tunja en la administración y operación técnica y financiera de las plazas de mercado del Sur y Norte de la ciudad”*, y cuyos pagos se realizarían *“previa expedición del certificado de cumplimiento a satisfacción y actas de seguimiento suscritas por parte del Supervisor y presentación del informe respectivo, paz y salvo por concepto de seguridad social y parafiscales; para tramitar el último pago se efectuaría previa presentación del informe final, certificado de cumplimiento a satisfacción por parte del supervisor, acreditar constancia de pago al sistema de seguridad social integral y acta de liquidación.”*, por mensualidades vencidas excepto la aceptación de oferta invitación SMC-AMT-011/2012 de 24 de febrero de 2012, en la cual se estableció que su valor sería cancelado en un solo contado.

Según las pruebas allegadas se evidenció por el *a quo* que las actas de inicio de los Contratos **No 239 de 2009** fueron suscritas por **Jairo Ernesto Sierra Torres** como Secretario de Desarrollo y José Eduardo Muñoz García como representante de CORPABOY, el día 5 de junio de 2009, (f. 168; y 95 Anexo 1), y del **Contrato 444 de 2009**, se firmó por Jairo Ernesto Sierra Torres como Secretario de Desarrollo y **Edilma Sainea de Cepeda** como representante de CORPABOY, el 21 de octubre de 2009. (f. 175; 139 Anexo 1).

Luego, que las actas de inicio aparecen firmadas por **Miguel Ángel Venegas (qepd)** como Supervisor, Edilma Sainea de Cepeda como representante de CORPABOY y con el visto bueno de Jairo Ernesto Sierra Torres como Secretario de Desarrollo, de los Contratos **No 02 de 2010**, el 5 de enero de 2010 (f. 179; 171 Anexo 1); del **311 de 2010**, el 20 de agosto de 2010, (f. 191; 18 Anexo 1); del **01 de 2011**, el 16 de febrero de 2011, (fl. 202; 62 Anexo 1) y el **217 de 2011**, el 16 de junio de 2011. (ff. 211; 263 Anexo 1)

Respecto de los contratos **527 de 2011**, aparece firmada el acta de inicio

de fecha 1º de noviembre de 2011 por **Saúl Fernando Torres Rodríguez** (ff. 221; 333 Anexo 1) y de **la Oferta SMC-AMT-011/2012**, el 12 de marzo de 2012 por Miguel Ángel Venegas como Supervisor y **Giovanny Alexander Parada** como representante de CORPABOY. (f. 366)

Algunos de los contratos referidos fueron adicionados en cuanto al **valor, precio y tiempo de ejecución** de la siguiente manera: Adicional 1 al Contrato No **239 de 2009** el 4 de septiembre (ff. 115 a 116; 111-112 anexo 1); Adicional No. 1 al Contrato No. **002 de 2010**, de fecha 8 de junio de 2010, (ff. 140 a 142; 213 a 215 Anexo 1); Adicional No. 1 al Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. **311 de 2010**, (ff. 1133 a 1134, 19-20 Anexo 1); Adicional No. 1 al Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. **217 de 2011**, de fecha 15 de septiembre de 2011, (ff. 152 a 153; 1135 a 1136 y 285 a 286 Anexo 1) y Adicional No. 2 al Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. **217 de 2011**, de fecha 25 de septiembre de 2011, (ff. 154 a 155; 1137 a 1138, 300 a 301 Anexo 1), todos suscritos entre el Secretario de Contratación, Licitaciones y Suministros y CORPABOY, a través de su representante legal Edilma Sainea de Cepeda.

Así entonces, se puntualizó que para el pago de los valores pactados, en los contratos mencionados, ya sea en mensualidades vencidas o en un solo contado, era obligación del contratista CORPABOY, **presentar el informe respectivo y paz y salvo por concepto de seguridad social y parafiscal**, es decir debía acreditar constancia de pago al sistema de seguridad social, del personal al servicio y operación de las plazas de mercado.

Es así como se evidenciaron de las pruebas arrojadas los informes del cumplimiento del pago de la seguridad social, que fueron presentados por la señora **Edilma Sainea de Cepeda**, en su calidad de representante legal de CORPABOY, y por el señor **Giovanny Alexander Parada** (ff. 384 a 387), de los cuales, en algunos, aparece entre otros, relacionada **la señora Lucía Esperanza Vargas**, en la planta de personal de CORPABOY, y se afirma que: "a la fecha se tienen pagos todos los conceptos salariales de todo el personal al servicio de la administración y operación de las plazas. Los pagos a la seguridad social y parafiscales también se han realizado de forma continua."

Además, obran certificaciones expedidas por la señora Edilma Sainea en su calidad de representante legal de CORPABOY, del periodo comprendido entre septiembre de 2009 a diciembre de 2011, en las que da cuenta del cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Sistema de Seguridad Social Integral tales como Régimen de pensión y por

prestaciones sociales, así como los aportes a Caja de Compensación Familiar, SENA y salarios (ff. 388 a 390, 1394 a 1397; 1400 a 1411, 1415 a 1417, 1419 a 1425, 1428 a 1437, 1440 a 1446, 1448 y del anexo 1 ff. 35, 66, 67, 71, 72, 76, 113, 116, 117, 146, 150 a 152, 155 156, 184, 189, 190, 200, 244, 246, 249, 268, 283, 304, 308, 337, 338 y 343), periodos que concuerdan con la declaratoria de existencia del contrato de trabajo por duración de la obra entre la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño y CORPABOY.

Las anteriores, fueron razones suficientes para que el fallo de primera instancia afirmara categóricamente que el actuar de EDILMA SAINEA DE CEPEDA y GIOVANNI ALEXANDER PARADA, como representantes legales de CORPABOY, pudiera calificarse como **doloso**, en los términos de la ley 678 de 2001, en la medida en que para acreditar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, Nos 239 y 444 de 2009; 02 y 311 de 2010; 01, 217 y 527 de 2011 y Oferta SMC-AMT-011/2012, suscritos con el municipio de Tunja, recurrieron a expedir, con base en hechos inexistentes, informes y documentos que daban cuenta del pago de salarios, prestaciones sociales y aportes al Sistema de Seguridad Social de su Personal de Planta entre ellos la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño, conducta que desplegaron por casi tres años, sin ningún reparo, que condujo a la postre a la condena por parte del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja el día 17 de octubre de 2013, modificada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja, el día 4 de diciembre de 2013, actuación judicial en la que se logró establecer que a la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño, durante el periodo comprendido entre el 9 de junio de 2009 al 31 de marzo de 2012, no se le cancelaron las sumas correspondientes a acreencias, aportes pensionales, cesantías, lo que conllevó al pago de las indemnizaciones respectivas, con lo cual adicionalmente como lo manifestó el Ministerio Público en su concepto, faltaron al deber de cumplir con lo establecido en los artículo **23** de la Ley 1150 de 2007, que modificó el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y **50** de la Ley 789 de 2002 – C.S.T.

Como conclusión afirmó el *a quo* que el dolo que se evidencia además en el *sub lite*, cuando la señora Edilma Sainea de Cepeda, a sabiendas de que lo manifestado en los informes y documentos faltaba a la verdad, persistió en dicho actuar durante los años 2009, 2010 y 2011, con el único fin de obtener el pago de los contratos, actuación que fue replicada por su sucesor GIOVANNI ALEXANDER PARADA, al momento de finiquitar la **Oferta SMC-AMT-011/2012**, con el mismo propósito.

En consecuencia fue claro para el *a quo* que del contratista CORPABOY, a través de sus representantes legales, señora EDILMA SAINEA DE CEPEDA y

GIOVANNI ALEXANDER PARADA, se predica una actuación **dolosa**.

**2.- De la conducta del empleado, SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ y de los ex empleados, MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO (qepd) y JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES.**

Se analizó que dentro de los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, se estableció que la supervisión del contrato sería ejercida por intermedio **del titular de la Secretaría de Desarrollo del Municipio** en algunos contratos y en otros **se designó como supervisor al señor Miguel Ángel Venegas**, señalándoles obligaciones en materia administrativa, financiera y técnica.

Respecto del ejercicio de la supervisión se advirtió que en efecto, se había asignado como supervisor al señor **Jairo Ernesto Sierra Torres**, Secretario de Desarrollo del municipio como supervisor de los Contratos Nos 239 y 444 de 2009, respectivamente, y para el Contrato 02 de 2010, (ff. 178; 168, 236 Anexo 1), Contrato 311 de 2010. (ff. 192; 27 Anexo 1), Contrato 01 de 2011, (ff. 201; 61 Anexo 1), Contrato 527 de 2011, (ff. 218 a 219; 330 a 331 Anexo 1) Contrato 217 de 2011, (ff. 209 a 210; 261 a 262 Anexo 1) la Oferta Invitación SMC-AMT-011/2012, el Secretario de Contratación, Licitaciones y Suministros, designó como supervisor al señor **Miguel Ángel Venegas Buitrago**, (f. 365). Luego para el Contrato 311 de 2010, el Secretario de Contratación, Licitaciones y Suministros, designó al señor **Saúl Fernando Torres**, como supervisor. (ff. 196; 26 Anexo 1).

En ejercicio de sus funciones se suscribieron sendos documentos, tales como actas de inicio y recibido a satisfacción, terminación y liquidación, lo que para el *a quo* fue suficiente para considerar que el empleado, SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ y los ex empleados, MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO (qepd) y JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES se limitaron a suscribir las referidas actas, sin revisar, exigir soportes (planillas de aportes), ni verificar la veracidad de los informes presentados por el contratista CORPABOY, que se requerían para obtener el pago de los honorarios pactados.

Con este proceder, se incumplieron las funciones propias del supervisor y las específicas señaladas en los contratos, como las de: *“velar por el cumplimiento de las obligaciones del contratista”*; *“informar a la secretaría de contratación licitaciones y suministro del incumplimiento de las obligaciones del contratista”*; *“requerir al contratista sobre el cumplimiento y obligaciones en los términos estipulados en el contrato”*; *expedir el certificado del recibo a satisfacción del objeto contratado, el cual será soporte para efectuar el respectivo pago”*, funciones que contrario a lo

afirmado por los demandados si estaban establecidas en los respectivos contratos.

Así, se establece inequívocamente que la conducta asumida por el servidor público SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ, y los ex servidores públicos MIGUEL ÁNGEL VENEGAS (qepd) y JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES, quienes fungieron como supervisores, como está acreditado en el expediente, convalidaron la actuación asumida por CORPABOY, de omitir el pago de las acreencias laborales (salarios, seguridad social) a la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño, circunstancia que generó la sentencia condenatoria, y por la que el municipio tuvo que pagar la suma **\$61.125.129,00.**

De otra parte, se precisó que como la naturaleza de la acción de repetición es civil de carácter patrimonial, no sancionatoria y los sucesores son continuadores del patrimonio del causante, al establecerse que el ex empleado MIGUEL ÁNGEL VENEGAS (q.e.p.d.), actuó con culpa grave, la condena a él impuesta será asumida, por sus herederos señores MARÍA MAGDALENA MENDOZA VARGAS, JOSÉ MIGUEL VENEGAS MENDOZA y DAVID RICARDO VENEGAS MENDOZA, quienes actuaron en el presente asunto.

## **5. EL RECURSO DE APELACIÓN**

### **5.1. HEREDEROS DE MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO (qepd): MARÍA MAGDALENA MENDOZA VARGAS, DAVID RICARDO VENEGAS MENDOZA Y JOSÉ MIGUEL VENEGAS MENDOZA. (fl. 1564 -1565)**

Inconforme con la decisión, sostuvo el apoderado de los herederos del señor Miguel Ángel Venegas Buitrago, que el fallo de primera instancia, había ignorado las excepciones propuestas, violentando el derecho de defensa de sus mandantes, pues la argumentación utilizada fue producto de las circunstancias de forma en la presentación de los servicios de supervisor, tipificándose una conducta gravemente culposa, sin hacer un estudio minucioso conforme lo indica el Consejo de Estado en lo referente a la conducta de agente para la determinación de su responsabilidad subjetiva, es decir, que el juez no se puede limitar a definiciones legales, sino a las condiciones particulares del caso, así como las asignaciones de funciones en los reglamentos o manuales de las entidades.

Que conforme lo anterior, se debió analizar que el señor Miguel Venegas, no tenía una preparación académica, ni en sus funciones estaba contemplado ejercer el cargo de supervisor de contratos, máxime si en varias ocasiones le manifestó a sus superiores que no era idóneo para

ejercer ese cargo, haciendo caso omiso a sus sugerencias.

Sostuvo que para el año 2013, se le abrió investigación disciplinaria, la cual fue cerrada, precisamente tal y como se indicó en un escrito dirigido a la doctora Lucero García, para ser supervisor se necesitan conocimientos de nivel profesional, y no de orden técnico como lo era él, además que dentro de sus funciones no le habían asignado las de ser supervisor.

De otra parte invocó como carga argumentativa, que la falta de legitimación por pasiva, solo puede predicarse de las personas que tienen capacidad para ser parte en el proceso y no de los órganos o de representantes de éstos, que acuden al proceso en nombre de la persona jurídica de derecho público o de personas naturales ya no presentes. Así las cosas, que los herederos del señor Miguel Venegas, son ajenos al acto o conducta que produjo el hecho, en todas las instancias no actuaron, no fueron supervisores del contrato, no fueron llamados al proceso laboral donde se condenó al municipio, no estuvieron presentes en la conciliación ni en el pago de la condena y por tanto, no están cobijados con la falta de legitimación material en la causa por pasiva.

Que según jurisprudencia del Consejo de Estado, y un auto emitido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Tunja, dentro del radicado 2015-157-01, la sucesión procesal aplicaría tan solo si el proceso hubiese iniciado con el señor Miguel Venegas, y que su muerte se hubiese generado en el transcurso del mismo, lo cual no ocurrió en el presente asunto.

## **5.2. SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ**

Inconforme expresó que ni el fallo ni la parte demandante indicaron de qué modo se causaron los perjuicios reclamados, pues la sola sentencia laboral no constituye dichos perjuicios.

Así las cosas, que no está demostrado que durante el escaso tiempo en que estuvo como supervisor la Corporación contratada le adeudara algún dinero a la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño, teniendo en cuenta que la demanda laboral surgió por el no pago de salarios adeudados de 2012, pero no por deudas que fueran exigibles en los escasos días (2 meses) en que fue designado como supervisor de manera irregular.

Sostuvo que en ninguna parte está consignado que el supervisor tenía la obligación de exigir soportes o hacer requerimientos, aunado a que el cargo asignado se hizo sin capacitación alguna, no le indicaron ni le explicaron que debía hacer o cómo debía ejercer tal supervisión.

Que de manera particular, se le designó como Supervisor del contrato 311 el 28 de diciembre de 2010, cuando tan solo faltaban tres días para que feneciera el contrato, siendo que el contrato se venía ejecutando a lo largo de dos años antes, cuando además, el insuceso con los trabajadores ocurrió en el año 2012, cuando ya no fungía como supervisor, es decir, que para el contrato 311 no se probó ningún incumplimiento, pues la materialización de la falta de salarios y prestaciones se dio tan solo en el año 2012.

De otra parte, frente al contrato 527, tan solo tuvo una duración de dos meses como supervisor, siendo que la relación laboral llevaba más de tres años. Insiste que para la fecha en que se dio sin justa causa la terminación de la empleada Vargas, éste no era supervisor de ningún contrato, haciéndolo responsable de obligaciones inexistentes e imposibles de cumplir.

Asevera que no es recibo que se le exija el valor total de la condena que pagó el municipio, pues no sería proporcional, que por el poco tiempo en que estuvo en el cargo, deba responder si fuera del caso, en partes iguales con los demás involucrados.

Aunado a lo anterior, que el municipio y su escasa defensa judicial, permiten concluir que son culpables de sus propios actos y omisiones y que por ello fue condenada, pues pese a contar con pólizas no las hizo exigibles, no se llamó en garantía a la aseguradora para que amparara del riesgo sufrido.

Reitera en su defensa, que en ninguna parte de los contratos 311 o 527 se conmina al supervisor que debe solicitar soportes como lo aduce el juez, ni hacer el seguimiento sobre el personal que contratara la intermediaria del municipio, además de no ser la persona idónea para dicha actividad, pues es agrónomo de profesión, y no tiene conocimientos en personal ni en la actividad contractual con el Estado, lo que haría sido necesario que se le hubiese capacitado para ejercer esa tarea, siendo entonces en este caso, predicable del Secretario de Contratación y del Secretario de Desarrollo, la culpa grave, por haber designado de manera imprudente, negligente y obtusa un "supervisor" no idóneo ni capacitado para realizar una tarea que requería perfil, conocimiento y calidades que si lo permitieran.

### **5.3. JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES**

Disiente de la decisión de primera instancia, pues no es cierto que esté probado el actuar gravemente culposo, ya que el municipio no pudo demostrar qué norma del manual de funciones infringió en el cargo de

Secretario de Desarrollo, porque claramente no existía la función que se haya desconocido o violado.

Expuso que no fungió como supervisor de ningún contrato, y que está demostrado que no existía manual de como ejercer la supervisión de un contrato para los años 2009 a 2011, que pudiera por ello, exigir ir más allá de las funciones asignadas en cada uno de los contratos, verbigracia exigir paz y salvos de aportes del sistema de seguridad social, pero que no obstante existieron y fueron aceptados bajo la buena fe de los supervisores.

Además, que no se valoraron las pruebas con el análisis necesario, pues no se pudo demostrar la culpa grave, pues de ellas tan solo se prueban los elementos objetivos y no subjetivos, entre otras razones, porque si bien en el clausurado se asignó al Secretario de Desarrollo como supervisor, en todos los casos, se nombraron terceras personas para el cumplimiento de dichas personas.

Que el visto bueno que aparece en las actas de terminación, liquidación y recibo a satisfacción, de ninguna manera prueba la existencia de funciones de supervisión de los contratos de los que se derivó la condena en la jurisdicción ordinaria, pues ese visto bueno lo es como Secretario de Desarrollo y no como supervisor, ello le quita competencia funcional y en consecuencia capacidad para actuar con culpa grave dentro del devenir de los diferentes contratos.

Finalmente afirmó que no puede imputarse responsabilidad subjetiva a los agentes del Municipio de Tunja, cuando se le condenó por ser garante de las obligaciones laborales, pues la culpa es exclusiva del empleador (CORPABOY) más no del beneficiario del trabajo (Municipio de Tunja).

## **6. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto de 19 de julio de 2018 esta Corporación admitió el recurso (fl. 1597), y a través de proveído de 9 de agosto de 2018, se ordenó correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión, y al Ministerio Público para que emitiera su concepto (fl. 1601).

## **7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **7.1. HEREDEROS DE MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO (qepd): MARÍA MAGDALENA MENDOZA VARGAS, DAVID RICARDO VENEGAS MENDOZA Y JOSÉ MIGUEL VENEGAS MENDOZA (fl. 1603-1605)**

Utilizó los mismos argumentos expuestos en el recurso de apelación.

### **7.2. JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES (fl. 1606-1610).**

Reiteró los argumentos de su escrito de apelación.

### **7.3. SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ (fl. 1611-1619)**

Se pronunció con los mismos argumentos del recurso de apelación.

### **7.4. La parte demandante**

Guardó silencio

### **7.5. MINISTERIO PÚBLICO (fl. 1621-1671)**

La agente del Ministerio Público, luego de referirse a los antecedentes del asunto, concluyó luego de un extenso análisis del material probatorio, aplicando el marco normativo y jurisprudencial aplicable, que existe la responsabilidad endilgada sobre el señor Miguel Ángel Venegas, en grado de culpa grave, por su conducta omisiva en el ejercicio de sus labores como supervisor, pues no comprobó las afirmaciones señaladas por CORPABOY, respecto del pago de salarios y prestaciones sociales de los empleados y por tanto, impulsó los contratos sin sobresaltos que tan solo se dejaron ver al momento del análisis surtido en el proceso judicial ordinario.

En cuanto a la conducta del señor Saúl Fernando Torres, si bien aclaró que se trató de funciones realizada en calidad de supervisor en lapsos cortos, también sostuvo que durante su estadía como supervisor, no cumplió con las obligaciones que le competían y al contrario, dio por cumplidas las obligaciones contractuales del contratista, siendo entonces su conducta negligente, pasiva, admitiendo sin mayor soporte información entregada por el contratista, dejando sin verificar lo que realmente sucedía con el personal vinculado por CORPABOY. No obstante, la condena debe ser proporcional a su participación.

De la conducta de Jairo Sierra, sostuvo que dentro de su cargo de Secretario de desarrollo, si bien aparece dando el visto bueno en parte de

actas referidas, no se prueba que dentro de sus funciones estuviera la de realizar vigilancia y control de los contratos de gestión, por lo que no es viable atribuirle responsabilidad por la condena judicial impuesta por la entidad, lo que conduce a solicitar se declare probada la excepción de mérito de "ausencia de dolo o culpa grave", y en consecuencia, negar las pretensiones respecto de éste demandado.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 243 y 247 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer del recurso de alzada interpuesto dentro del proceso de referencia por la parte demandada, por ser el superior jerárquico del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Tunja, por lo que procede a resolver de fondo.

### 2. CUESTIÓN PREVIA

#### 2.1. LÍMITES DEL AD QUEM

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar los límites a los cuales se ve compelido el *ad-quem* en lo que respecta a la apelación. Para el efecto, conviene señalar que el *a quo* en la sentencia desata una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicho debate concluye con una providencia que tiene la virtud de poner fin a la diferencia y que se fundamenta en razones de hecho y de derecho derivadas de lo probado en el plenario y de la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Así las cosas, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una decisión judicial determinada; por lo que le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del C.G.P.<sup>1</sup>, que consagra:

***“Artículo 320. Fines de la apelación.***

*El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión*

---

<sup>1</sup> Aplicable en el asunto, como quiera que el CGP entró en vigencia enero de 2014

*decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.  
(...)"*

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia, su marco de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que adoptada en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el o los recurrentes se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que operan tanto el principio de congruencia de la sentencia, como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia ha sostenido que "*las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: 'tantum devolutum quantum appellatum'*"<sup>2</sup>.

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la *no reformatio in pejus*, por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

Bajo tales apreciaciones, queda claro que el fallo fue impugnado por la parte demandada, y la competencia de la Sala se circunscribe a la revisión de la materia de los recursos, de todo aquello que le sea conexo y que se encuentre dentro de su giro normal, así como de lo indispensable para resolverlo.

No obstante lo anterior, es necesario recordar en esta etapa procesal que mediante auto del 19 de junio de 2018, el juzgado de origen, concedió el recurso de apelación propuesto por **i) Saúl Fernando Torres, ii) Jairo Ernesto Sierra Torres y iii) los herederos del señor Miguel Venegas Buitrago** (fl. 1590-1590), y de igual manera se admitieron los recurso por esta instancia, mediante auto del 19 de julio de 2018 (fl. 1597). Bajo lo expuesto, no es viable analizar las condiciones fácticas y jurídicas consideradas por el *a quo* respecto de la persona jurídica CORPABOY, quien resultó condenada, conforme lo refiere la Agente del Ministerio Público, habida cuenta que no interpuso apelación en contra de la decisión y por lo tanto, debe mantenerse en firme lo dispuesto para ella.

---

<sup>2</sup> Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

## 2.2. DE LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO

En este acápite se hace necesario precisar que el recurso de apelación interpuesto por los herederos del señor Miguel Ángel Venegas, inició con la aseveración de hacerse ignorado por el *a quo* "las excepciones propuestas, violentando el derecho de defensa de los demandados"; ello sin que indicara expresamente cuáles excepciones se habían interpuesto y/o cuáles se habían omitido de resolver por la primera instancia.

Así las cosas, revisadas las actuaciones surtidas, se observa que a folio 516 a 540, reposa el escrito de contestación presentado por el apoderado de los señores MARÍA MAGDALENA MENDOZA, DAVID RICARDO VENEGAS Y JOSÉ MIGUEL VENEGAS, en donde además de pronunciarse sobre los hechos y las pretensiones, propuso como **excepciones de mérito o de fondo** las denominadas "falta de legitimación material en la causa por pasiva", "pago de lo no debido y no cobrado", "ausencia de la culpa grave y dolo" y "falta de requisitos en el nombramiento de supervisor".

La anterior precisión, cabe advertirla ya que la inconformidad del apelante estriba estrictamente en las consideraciones señaladas en el fallo de primera instancia emitido, en donde se analizaron las excepciones de mérito propuestas y no de ninguna otra excepción, como las denominadas "previas", que debieron ser resueltas en etapa procesal anterior, esto es, en la audiencia inicial. Se vale la aclaración, porque no sería posible estudiar en este momento procesal aquellas decisiones que fueron tomadas en otras etapas del proceso y que se encuentren debidamente ejecutoriadas.

En ese orden de ideas, los argumentos expuestos por el recurrente, serán propias del análisis que de fondo se realizará en la presente providencia.

## 3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar:

*Si la conducta de MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO – QEPD- (ahora determinada a través de sus herederos), JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES y SAÚL FERNANDO TORRES Y en su condición de Ex – AGENTES los dos primeros y el último como AGENTE estatal, estuvo subsumida en culpa grave que los haga responsables de asumir la condena impuesta a la entidad demandante por la jurisdicción ordinaria, consistente en el pago de salarios y prestaciones sociales a favor de la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño.*

- **Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

*La decisión de la Sala en el asunto de la referencia es la de confirmar la sentencia de primera instancia salvo los numerales tercero y quinto que serán revocados y el primero y cuarto que serán modificados, como quiera que dentro del plenario quedó en evidencia, que el actuar de los señores Miguel Ángel Venegas y Saúl Torres no se encausa en culpa grave, en la medida que si bien ejecutaron acciones que a la postre resultaron afectando el patrimonio del Municipio de Tunja, ello fue producto de la asignación de funciones de supervisión, que parcialmente desnaturalizaron las funciones se realizaban conforme el empleo de los que eran titulares, pues se les asignó la vigilancia y control de obligaciones legales sin tener los conocimientos y experiencia para ello, y no se les suplió siquiera con una capacitación o no se les dio a conocer el manual de contratación de la entidad para que se direccionara su cumplimiento.*

*Por su parte, en cuanto al ex funcionario demandado Jairo Ernesto Sierra, el elemento subjetivo sí estuvo demostrado, bajo la modalidad de culpa grave, pues conforme las funciones de dirección y manejo, y las asignadas por la ley de supervisión, eran suficientes para inferir la falta de diligencia y cuidado al momento de ejercer el control y vigilancia del contrato estatal asignado. No obstante, se hace necesario adecuar el monto económico establecido a resarcir como quiera que el mismo debe reflejar el porcentaje de su participación.*

## **2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE REPETICIÓN.**

El medio de control de repetición se constituye como lo ha reconocido la jurisprudencia como un mecanismo resarcitorio y protector del patrimonio público, toda vez que a través del ejercicio de la misma se pretende, de un lado, el reembolso de los dineros pagados por una entidad pública como consecuencia de una sentencia u otra forma de culminación de un conflicto, erogación que se particulariza por el carácter netamente indemnizatorio de la prestación a cargo de la entidad pública, por cuanto su origen se identifica en la causación de un daño antijurídico al particular, a la luz de las disposiciones del artículo 90 de la Constitución Política, que es el fundamento total de la responsabilidad patrimonial del Estado. De igual modo, se dice que la acción, ahora medio de control, de repetición reviste la connotación de protección del patrimonio estatal, habida cuenta que con su ejercicio se pretende prevenir conductas constitutivas de daño antijurídico, por las que deba responder el Estado, así como que sirve de instrumento para conseguir la moralidad y la eficiencia de la función pública.

La acción de repetición se previó inicialmente en los artículos 77 y 78 del C.C.A., permitiendo que la entidad pública condenada repitiera en un proceso de responsabilidad contra el funcionario que con su conducta dolosa o gravemente culposa hubiese ocasionado la condena, señalaban las normas que:

"Artículo 77. De los actos y hechos que dan lugar a la responsabilidad. Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, **los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones.**"<sup>3</sup>

Artículo 78.- Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexas. Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere."<sup>4</sup> (Resaltas de la Sala)

Con el advenimiento de la Ley 1437 de 2011, se estableció la repetición con el mismo espíritu contenido en el CCA, así:

**"Artículo 142. Repetición.** Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño."

De igual manera, como una manifestación del principio de responsabilidad estatal, el inciso 2º del artículo 90 de la Constitución Política señaló:

"En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o **gravemente culposa de un agente suyo**, aquel deberá repetir contra este". (Negrillas de la Sala).

<sup>3</sup> Norma declarada exequible mediante Sentencias C-100 de 2001.

<sup>4</sup> Las expresiones subrayadas fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-430 de 2000., en la cual se señaló, entre otros aspectos que: "(...) Ello es así, porque la responsabilidad por el daño antijurídico es del Estado y no propiamente de su agente; lo que sucede es que la conducta de éste gravemente culposa o dolosa, determinante del daño, tiene como consecuencia el que la entidad pueda repetir lo pagado (...)"

El marco normativo precitado presenta dos eventualidades; la primera, que la víctima de un perjuicio accione en contra de la entidad y del agente público o que aquel sea llamado como garante; caso en el cual, la sentencia declarará la responsabilidad tanto de la entidad como del servidor público (por su conducta dolosa o gravemente culposa), pero declarará que los perjuicios sean pagados por aquella, ante lo cual la entidad repetirá contra el servidor público a fin de recuperar lo pagado.

El segundo evento que ofrece la norma, es que se demande solo a la entidad, no surja llamamiento en garantía y ésta resulte condenada a resarcir los perjuicios, evento en el cual, puede repetir contra el agente estatal que por su actuar doloso o gravemente culposo, produjo el detrimento patrimonial de la entidad. De esta manera lo ha señalado el Alto Tribunal de lo contencioso Administrativo al precisar:

*"(...) el perjudicado podrá demandar el resarcimiento de perjuicios a la entidad, o a ambos, sólo que el agente público incurrirá en responsabilidad en el evento de que prospere la demanda contra la entidad. En estos últimos casos, cuando se demanda a la entidad y al funcionario o se llama a éste en garantía, la sentencia declarará tanto la responsabilidad de la entidad pública por el daño antijurídico irrogado a la víctima, como la responsabilidad del funcionario por su conducta dolosa o gravemente culposa que ocasionó el daño, pero dispondrá que los perjuicios sean pagados por aquélla y no por éste, contra quien la entidad deberá repetir lo pagado. Y en el evento de que en el juicio de responsabilidad administrativa no se demande también al funcionario o no se le llame en garantía, podrá la entidad pública repetir el valor de la condena contra el mismo, si de la sentencia se colige o infiere que la misma se produjo por dolo o culpa grave predicable de la actuación del agente público.*

*En este orden de ideas, de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política de 1991 en concordancia con los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, para que una entidad pública pueda ejercer la acción de repetición, deben concurrir y reunirse los siguientes requisitos: a) Que una entidad pública haya sido condenada a reparar los daños antijurídicos causados a un particular; b) Que la entidad haya pagado a la víctima del daño la suma determinada en la sentencia condenatoria y c) Que la condena se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario o de un particular que ejerza funciones públicas"<sup>5</sup>.*

Ahora bien, con la expedición de la Ley 678 del 3 de agosto de 2001 se concretaron legalmente los elementos y **demás aspectos sustanciales y procesales de la acción de repetición**, la cual fue definida de la manera que sigue:

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. 26 de mayo de 2010. Radicación. 25000-23-26-000-2003-01175-01 (36085).

“(…) ARTÍCULO 2. ACCIÓN DE REPETICIÓN. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. (...)”

En este orden de ideas, como los hechos *sub exámine*, sucedieron entre los años 2009 a 2012, lapso sobre el que se declaró la existencia del contrato de trabajo, y como consecuencia, la orden del pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de percibirá a favor de la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño, se impone su análisis con arreglo a lo **dispuesto por la Ley 678 de 2001**<sup>6</sup>, como quiera que la misma entró en vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial No. 44.509, **el 4 de agosto de 2001**, antes de la ocurrencia de los hechos que se estudian.

Así las cosas, desde ya dirá la Sala que no hay duda, que la comentada norma— Ley 678 de 2001— es aplicable en su integridad al *sub judice*, incluyendo lo que corresponde para **concretar el elemento subjetivo de la acción**, requisito éste que atiende los recursos de apelación que ahora se desatan.

Teniendo claro lo anterior, es preciso revisar **los presupuestos procesales** de la acción de la referencia, establecidos en el artículo 2 de la Ley 678 de 2001, ya citado.

Con base en ella, para que la entidad pública pueda repetir contra el funcionario o ex funcionario, es necesario que concurren los siguientes requisitos: (i) que una entidad pública haya sido **condenada mediante sentencia judicial** a reparar los daños antijurídicos causados a un particular o haya conciliado por una actuación administrativa; (ii) que la entidad condenada u obligada por acuerdo conciliatorio haya **pagado la suma** de dinero determinada por el juez en su sentencia o acordada por las partes, y (iii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue **consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa** del funcionario o antiguo funcionario público.<sup>7</sup>

Los **dos primeros corresponden a los elementos objetivos** para impetrar el medio de control, los cuales no se discuten en el recurso de apelación

<sup>6</sup> El artículo 31 de la Ley 678 de 2001 dispuso: “La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias”. Así, la referida ley fue publicada en el Diario Oficial No. **44.509 de 4** de agosto de 2001, fecha a partir de la cual se encuentra vigente

<sup>7</sup> Op cit 6.

dejando de lado en el análisis que corresponde a esta instancia y el **último al elemento subjetivo que determina la responsabilidad del agente**<sup>8</sup>, el cual se examinará con detenimiento por la Corporación, para resolver lo que en derecho corresponda.

### 3. DE LA CALIFICACIÓN SUBJETIVA DE RESPONSABILIDAD

Atendiendo los argumentos expuestos en los recursos de alzada, considera el Tribunal que se reduce esta instancia, **al estudio de la determinación de responsabilidad de los demandados frente al requisito subjetivo**, es decir, si tal como lo afirmó el *a quo* está acreditado dentro del plenario la conducta gravemente culposa de los señores MIGUEL VENEGAS BUITRAGO (QEPD), JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES Y SAÚL FERNANDO TORRES RODRÍGUEZ, o por el contrario no se configura el elemento de responsabilidad, debiéndose revocar la decisión proferida por el juez de primera instancia.

**El requisito subjetivo** en mención, se relaciona directamente con la conducta subjetiva del agente público como generador de un daño antijurídico por el cual resultó condenado el Estado. Bajo esta perspectiva, es evidente que la acción o medio de control de repetición se fundamenta en el **actuar doloso o gravemente culposos del funcionario**. Por tanto, si del análisis subjetivo de responsabilidad no se determina alguno de estos dos aspectos, al Estado no le asiste derecho a la reparación de su patrimonio.

En ese sentido, el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, ha sido enfático en señalar<sup>9</sup> **que los hechos** y actos ocurridos bajo el imperio y vigencia de la expedición de la Ley 678 de 2001, potencialmente constitutivos de la acción de repetición contra funcionarios o

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia 09 de junio de 2010; Radicación: 37722; Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez (E). "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; 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; El pago realizado por parte de la Administración; y La calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa. Los tres primeros requisitos son de carácter objetivo, frente a los cuales resultan aplicables las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda, según se explicó. Por su parte, la conducta dolosa o gravemente culposa corresponde a un elemento subjetivo que se debe analizar a la luz de la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la actuación u omisión determinante del pago por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición."

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 12 de diciembre de 2007, rad. 25000232600020000081401 (27.006), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

exfuncionarios o particulares en ejercicio de función pública, se rigen enteramente por ella:

*"Si los hechos o actos que originaron la responsabilidad patrimonial del servidor público, son posteriores a la vigencia de Ley 678 de 2001, para determinar y enjuiciar la falla personal del agente público será aplicable esta normativa en materia de dolo y culpa grave, sin perjuicio de que dada la estrecha afinidad y el carácter 'civil' que se le imprime a la acción en el artículo 2 de la misma ley, excepcionalmente se acuda al apoyo del Código Civil y a los elementos que doctrinal y jurisprudencialmente se han estructurado en torno a la responsabilidad patrimonial por el daño, en lo que no resulte irreconciliable con aquella y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6, 121, 122, 124 y 90 de la Constitución Política)"<sup>10</sup>.*

De manera que todos los asuntos sustanciales y procesales e **incluso lo relativo a la culpa grave** o dolo en la conducta del agente público, se deben estudiar de conformidad con dicha Ley que ya era la norma vigente a la fecha o época en que se presentaron las acciones u omisiones que dieron lugar al fallo contra el Estado, y que desencadenó la responsabilidad y el ulterior pago a la persona afectada del daño; normativa que al tratar el presupuesto del dolo y culpa grave con las que se califica la conducta del agente, consagró en sus **artículos 5 y 6 una serie de definiciones y de "presunciones legales"**, en las que estaría incurso el funcionario, lo cual por supuesto tiene una incidencia enorme en el ámbito probatorio, así:

**"ARTÍCULO 5º.** *Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:*

1. *Obrar con desviación de poder.*
2. *(...).*
3. *(...).*
4. *Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.*
5. *(...).*"

Por su parte, frente a la **culpa grave**, el artículo 6º de la norma en cita, dispone como presunción de legalidad, respecto de ella las siguientes:

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 12 de diciembre de 2007, rad. 25000232600020000081401 (27.006), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

**"ARTÍCULO 6º.** Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa **cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.** Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

**1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.**

2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.

**3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.**

4. Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal."

Previsiones normativas expuestas, que en materia probatoria conllevan a que la administración demandante, **únicamente deba acreditar los supuestos a los que aluden las normas.** Se trata de "presunciones legales"<sup>11</sup> (*iuris tantum*) y no de "derecho" (*iuris et de iure*), esto es, de aquellas que **admiten prueba en contrario**, como lo dispone el artículo 66 del Código Civil y que por lo mismo, de "esta forma se garantiza el derecho de defensa de la persona contra quien opera la presunción"; sin perjuicio de que la parte demandada pueda desvirtuarla mediante prueba en contrario, ya que no constituyen un juicio anticipado que desconozca la presunción de inocencia:

**"(...) con estas presunciones legales de dolo y culpa grave el legislador busca hacer efectivo el ejercicio de la acción de repetición en la medida en que el Estado, al formular la correspondiente demanda, deberá probar solamente el supuesto fáctico en el que se basa la presunción que alega para que ésta opere, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido a fin de eximirse de responsabilidad, con lo cual no sólo se garantiza su derecho de defensa sino que se logra un equilibrio en el debate probatorio que debe surtir en esta clase de actuaciones, sin que pueda pensarse que por esta circunstancia se vulnera el debido proceso<sup>12</sup>."** (Resalta la Sala).

<sup>11</sup> El profesor Betancur Jaramillo cuestiona el nomen iuris adoptado por el legislador de 2001, y afirma que "vistas las definiciones y los eventos que los ponen de presente, habrá de concluir que lo que quiso el legislador fue señalar o calificar unos hechos como dolosos en su artículo 5 y otros, como equivalente a culpa grave, en el siguiente. En otras palabras, cuando la primera norma enuncia cinco hechos (...) no lo hace a título de antecedentes para que de él se infiera o presuma el dolo, sino que está dando a entender que cuando ocurra cualquiera de los hechos enunciados y probados no es que se presuma el dolo, sino que existe éste (...) Corrobora la idea de que el artículo 5º no establece presunciones sino que enuncia casos de dolo, la definición misma que sobre éste hace en su inciso 1º, al señalar que el agente actúa con dolo cuando el agente quiere la realización de un hecho ajeno a la finalidad del servicio del Estado" BETANCUR JARAMILLO, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Medellín, Seña Editora, 2013, p. 124 y 125.

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C 374 de 2002.

De suerte que el juez de la acción o medio de control de repetición podrá deducir otras conductas que puedan calificarse como tales, al apreciar otros comportamientos del agente estatal que no encuadren en ninguno de los dos (2) preceptos o que no hayan sido mencionadas en ellos. En otras palabras, la relación de hipótesis allí consignadas en modo alguno limita o reduce el ámbito de acción del Juez en la acción de repetición. En el mismo sentido, el Consejo de Estado en sentencia de 28 de abril de 2010<sup>13</sup>, con el objetivo de establecer un estudio pormenorizado que determine la responsabilidad de los servidores públicos, indicó:

*“Esta Corporación ha estudiado los conceptos de culpa grave y dolo, en desarrollo del análisis de los elementos de fondo de la acción de repetición<sup>14</sup>; ha explicado<sup>15</sup> que para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, **el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso, en armonía con lo previsto en los artículos 6 y 91 de la Constitución Política en relación con la responsabilidad de los servidores públicos y con la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos.***

*Así la Sala definió como doloso el comportamiento de un agente estatal de la siguiente manera:*

*‘resulta evidente el comportamiento reprochable y malicioso del ex agente estatal, comportamiento que se puede calificar como de doloso, dado que pretendió alcanzar un resultado contrario a derecho, consciente de que con su conducta quebrantaba una obligación y vulneraba un interés jurídico ajeno.’<sup>16</sup>.*

*Y en relación con la culpa grave la Sala advirtió que la misma se presenta:*

***‘cuando se demuestra que ha incurrido en una omisión negligente y descuidada de las funciones que se le han encomendado.’**<sup>17</sup> (Resalta la Sala).*

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia de 28 de abril de 2010. Radicación No. 11001-03-26-000-2006-00068-00 (33407). Dte. NACIÓN – SENADO DE LA REPUBLICA. Ddo. MARÍA CLEOFÉ MARTÍNEZ DE MEZA

<sup>14</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias que dictó la Sección Tercera: 25 de julio de 1994. Exp. 8483. Actor: Anselmo España Quiroz. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo; 21 de octubre de 1994. Exp. 9.618. Actor: Maritza Padilla Jojoa. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta; 12 de abril de 2002. Exp. 13.922. Consejero Ponente: Dr. German Rodríguez Villamizar; 5 de diciembre de 2005. Exp: 23.218. Actor: Nación, Ministerio de Defensa. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; y el auto de 22 de mayo de 2003. Exp. 23.532. Actor: Carlos Enrique Acevedo Gómez. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>15</sup> Sentencia que dictó la Sección Tercera el 31 de agosto de 1999. Exp. 10.865. Actor: Emperatriz Zambrano y otros. Demandado: Nación, Ministerio de Defensa. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>16</sup> Sentencia que dictó la Sección Tercera el 10 de noviembre de 2005. Exp. 26977 Actor: Ministerio de Minas y Energía. Demandado: Samuel Antonio Urrea Castaño. Consejero Ponente: Dr. Alier Hernández Enríquez.

<sup>17</sup> Sentencia que dictó la Sección Tercera el 27 de abril de 2006. Exp.15.655. Actor: Pedro

En este sentido, cabe precisar brevemente los dos conceptos, dolo y culpa grave, que integran el requisito subjetivo de la acción de repetición, como de manera genérica y macro lo ha estipulado el artículo 63 del CC:

*"Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.*

*(...)*

*El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro."*

A su turno, el Consejo de Estado ha calificado estos conceptos en los siguientes términos:

*"Teniendo en cuenta las anteriores manifestaciones, se concluye que, en aras de establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales, el análisis de sus actuaciones **dolosas o gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y si respecto de ellas se presentó un incumplimiento grave**; igualmente, se requiere establecer si dicho incumplimiento fue debido a una actuación consciente y voluntaria del agente, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas -actuación dolosa-, o si al actuar, pudo prever la irregularidad en la que incurriría y el daño que podría ocasionar, y aun así no lo hizo, o confió en poder evitarlo -actuación culposa-."*<sup>18</sup>

De igual manera, la **Doctrina**<sup>19</sup> ha afirmado:

*"Para que pueda hablarse no sólo de ilicitud, sino además de delito civil propiamente dicho, se hace precisa la existencia en el agente de una intención antijurídica (dolo) o, por lo menos, de una negligencia (culpa). No hemos de insistir aquí sobre conceptos sobradamente conocidos. Baste hacer una referencia en orden a la distinción de ambos conceptos, a la doble teoría en torno al concepto de dolo: se discute si existe dolo cuando el agente ha previsto el efecto ilícito de su acto (teoría de la representación), o si, además de la previsión del efecto debe exigirse también la voluntad de que se produzca (teoría de la voluntad). En la mayoría de los casos, observa VON TUHR, existe dolo desde el punto de vista de ambas teorías, cuando alguien cumple una acción previendo como resultado necesario de ella una lesión personal, quiere tal lesión, aunque cumpla la acción para un fin diferente y considere a la lesión como un*

---

José Burbano y otros. Demandado: Departamento del Cauca, Servicio Seccional de Salud. Hospital Universitario San José de Popayán. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 27 de noviembre de 2006. Exp. 31.975. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>19</sup> De Cossio Alfonso. El dolo en el Derecho Civil. Págs. 52 y 53, Editorial Comares S.L., Granada, 2005.

efecto accesorio no deseable.

(...)

“Frente al dolo que se caracteriza por la previsión e intencionalidad de los efectos antijurídicos, la culpa aparece fundada sobre la simple negligencia de su autor. Por esto, observa CHIRONI, **se califica exactamente de culposo el acto cometido sin verdadera intención de dañar; el autor responde porque debía desplegar mayor cuidado, mayor diligencia en el conocimiento del hecho en sí o en la previsión de las consecuencias probables.** No es la voluntad de perjudicar lo que constituye aquí la responsabilidad, como en el dolo, **sino la falta de diligencia, y en ella precisamente radica la razón de la culpa.** (Negrilla y subrayado pro interés de la Sala).

De conformidad con lo anterior, el **juicio subjetivo de responsabilidad** debe estructurarse en la inobservancia del agente estatal del ordenamiento jurídico, ya sea por dolo, como aquella actuación realizada por el agente estatal con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio; como así lo ha considerado la alta corporación:

“...dentro de los aspectos integrantes del dolo, nuestra doctrina ha mencionado que ‘deben estar presentes dos aspectos fundamentales, uno de carácter **intelectivo o cognoscitivo** y otro de naturaleza **volitiva**; o en palabras más elementales, para que una persona se le pueda imputar un hecho a título de dolo es necesario que **sepa algo y quiera algo**; que es lo que debe saber y que debe querer...’<sup>20</sup>, de donde los dos aspectos resultan fundamentales, pues el volitivo es el querer la conducta dañina y el cognitivo le entrega al autor aquellos elementos necesarios para desarrollar la conducta de manera tal que logre u obtenga el fin dañino deseado.

Resulta claro, entonces, que el elemento fundamental del dolo radica en el aspecto volitivo, **de manera que obra dolosamente quien conociendo el daño que con su acción u omisión ha de producir, voluntariamente lo provoca**<sup>21</sup>, es decir, cuando actúa con intención maliciosa de generar un determinado resultado injusto, que se enmarca dentro de una conducta jurídicamente reprochable.”<sup>22</sup> (Negrillas y subrayado fuera del texto)

De la denominada culpa, **entendida como el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible**<sup>23</sup>.

20 ALFONSO REYES ECHANDÍA, Culpabilidad, Tercera Edición, Editorial Temis, 1998, Pág. 43.  
21 ALESSANDRI R., ARTURO; SOMARRIVA U, MANUEL; Y VODANOMIC H., ANTONIO, Tratado de la Obligaciones Volumen II, Segunda Edición, Ed. Jurídica de Chile, 2004, pág. 265.

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 3 de octubre de octubre de 2007. Radicación No. 24844. Consejero Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 3 de octubre de 2007. Rad. No. 24844. Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio

Por lo que cabe anotar que la culpa grave y el dolo **deben examinarse conforme a las funciones otorgadas al servidor público**, y si respecto a ellas, se presentó incumplimiento debido a una actuación consciente y voluntaria del agente, es decir, es necesario establecer si éste tenía conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y si actuó con intención, o **si podía prever la irregularidad en que incurría** y el daño que podría ocasionar, pero aun así, confió en poder evitarlo. Por lo que debe entonces determinarse la responsabilidad subjetiva del funcionario, **y no cualquier equivocación o error conduce a deducir su responsabilidad, sino que resulta necesario comprobar la gravedad de su conducta.**

Siendo claro que el operador judicial en cada caso concreto y atendiendo las circunstancias particulares, que dentro del plenario se acrediten, le corresponde establecer si el servidor o ex servidor público, realizó una conducta contraria a derecho que puede ser tipificada como dolosa o **actuó de forma negligente y en clara contravía de las funciones a él encomendadas**. Labor encomendada al Juez, que se torna de gran importancia, pues no de cualquier equivocación puede derivarse responsabilidad, así lo indicó el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 9 de junio de 2010, cuando indicó:

*“en la cual juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, **no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta**”<sup>24</sup>. (Negrilla de la Sala).*

### **3.1. DE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA DE QUIEN DESEMPEÑA FUNCIONES DE SUPERVISOR EN LOS CONTRATOS ESTATALES.**

Como quiera que la conducta de los agentes involucrados, se enmarca en las funciones asignadas como SUPERVISORES de los contratos estatales suscritos por su empleador, esto es, el Municipio de Tunja, se hace necesario precisar el marco de su configuración.

Lo primero por resaltar, es que la administración municipal, en virtud de su potestad, designó a funcionarios de su planta de personal para ejercer el control oportuno de la ejecución de los contratos suscritos con CORPABOY, cuyo objetivo para todos los casos fue el de la “PRESTACIÓN DE SERVICIO DE APOYO A LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO DE TUNJA EN LA ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA DE LAS PLAZAS DE MERCADO DEL SUR Y NORTE DE LA CIUDAD”

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo (E) Sentencia del 27 de junio de 2010. Expediente: 37.722.

Conforme lo anterior, una vez surtida la asignación se dispuso de manera expresa, que debía ceñirse a lo estipulado **en los artículos 51<sup>25</sup>, 57<sup>26</sup> de la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007<sup>27</sup>** .

En esa medida, cabe advertir sobre la figura de la SUPERVISIÓN, que la administración puede acudir a ella, cuando surjan funciones adicionales que por su naturaleza puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a cargos de la planta de personal de la entidad, **sin que se transforme el empleo de quien las recibe**, o cuando la entidad necesita que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo vacante temporal y/o definitivamente, **pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan**.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es viable que conforme lo establecido en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad para el empleo del cual es titular, que a los empleados públicos se les asignen otras funciones, dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, **siempre que se ajusten a las fijadas para el cargo; lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó**. Sobre el tema vale la pena traer el análisis realizado en la Sentencia T – 105 de 2002, en la cual se señaló:

*“(...) Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado “asignación de funciones” mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado.*

*De donde proviene dicho uso? Pues, no de otro diferente al acudir o echar mano (como en el común de la gente se diría) por parte de la administración pública, de la última función que se relaciona para cada cargo dentro de los Manuales de Funciones y Requisitos de las entidades estatales, al señalar que el empleado cumplirá, además de las expresamente señaladas: “Las demás funciones que se le asignen por el jefe inmediato”.*

<sup>25</sup> ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

<sup>26</sup> ARTÍCULO 57. DE LA INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DE CONTRATACIÓN. El servidor público que realice alguna de las conductas tipificadas en los artículos 144, 145 y 146 del Código Penal, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y en multa de veinte (20) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales.

<sup>27</sup> Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos

*Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las **funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan**. No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.*

*No es procedente utilizar esta función para asignar "todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo" diferente al que se desempeña por el funcionario, pues, esto equivale a asignar un "cargo por su denominación específica", bajo el ropaje de la asignación de funciones que como se dijo no es una figura jurídica autónoma, como el encargo, el traslado, etc.; costumbre que a ultranza se viene realizando en diferentes entidades del Estado, en forma impropia cuando para ello existe en la normatividad la figura jurídica del "encargo". (Negrilla original, subrayado fuera de texto)"*

De acuerdo al precepto jurisprudencial, es procedente que a un empleado público se le asignen funciones diferentes a las establecidas en el manual específico de funciones y requisitos que haya adoptado la entidad; no obstante, será necesario que la entidad verifique que las funciones que se pretenden asignar, guarden relación con el empleo del cual se es titular.

En igual sentido la Comisión Nacional del Servicio Civil en el concepto 02-005664 del 21 de abril de 2009, sobre el asunto ha considerado que:

**"2.2 Asignación de funciones - Diferencia entre empleo y empleado.** En oportunidades anteriores y con relación a la asignación de funciones, el Despacho se ha pronunciado en los siguientes términos:

*La legislación colombiana se ha referido a la asignación de funciones a los empleos y no a los empleados. En el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968, se define el empleo público como el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley y el reglamento o asignadas por autoridad competente. El artículo 2º del Decreto 1042 de 1978 y los Decretos 1569 y 2503 de 1998, definen al empleo como el conjunto de funciones que una persona natural debe desarrollar.*

*Estas definiciones separan el empleo del empleado e ilustran acerca de la eventualidad de tener empleos sin empleados, pero no éstos sin aquellos.*

*Por su parte, la Ley 909 de 2004 en el artículo 19, al definir Empleo Público como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona, también hace la distinción claramente, entre empleo y empleado y evidencia que las funciones se asignan al empleo y no a su titular. (...)*

*En primer lugar, es dable recordar que a cada empleo le corresponde un manual específico de requisitos y funciones en el cual se detallan las competencias laborales requeridas para su desempeño y las funciones que se le asignan. Sin embargo, la entidad, con observancia de los principios que rigen la función administrativa, podrá asignar al empleado funciones diferentes a las establecidas en el manual de requisitos y funciones, siempre y cuando sean afines a la naturaleza del empleo que desempeña, cuando la entidad considere que sea necesario para cumplir los planes de desarrollo y las finalidades a su cargo. Por tanto, las nuevas funciones deberán estar relacionadas con el núcleo esencial y con el nivel de responsabilidades del empleo en aras del cumplimiento de los fines, planes y programas de la entidad. (Subrayado fuera del texto).*

Por lo anterior, cabe inferir que las funciones asignadas a través de la supervisión deben ser compatibles y estar relacionadas con las que ejerce el funcionario en el cargo del cual es titular y que se encuentran en el respectivo Manual de Funciones.

De otra parte, también es importante recordar que se ha indicado que la asignación de la supervisión de contratos puede ser ejercida por empleados que pertenezcan a cualquiera de los niveles de la entidad. En este orden de ideas, todos los empleados públicos pertenecientes a los niveles asistencial, técnico, profesional, asesor o directivo a que hace referencia el artículo 4º. del Decreto 770 de 2005, para empleos públicos pertenecientes a organismos y entidades del orden nacional, o a los niveles asistencial, técnico, profesional, asesor o directivo a que hace referencia el artículo 4º del Decreto 785 de 2005 para las entidades del orden territorial, podrán ejercer la supervisión de contratos, en aplicación de la asignación de funciones y **siempre que se reúnan las condiciones para llevar a cabo la misma**. En tal sentido se deberá tener en cuenta que el perfil profesional del funcionario designado se ajuste al objeto del contrato cuya supervisión se le asigna y se tendrá en cuenta además, que el funcionario cuente con la logística para desarrollar correctamente sus funciones.<sup>28</sup>

De otro lado, respecto del ejercicio de la supervisión resulta necesario contextualizar esta función, así como precisar sus funciones y responsabilidades:

**La función de supervisión** del contrato es una actividad administrativa propia de la entidad, que se deriva de los deberes de la entidad respecto del contratista y contemplados en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, entre los cuales se contempla, entre otros:

---

<sup>28</sup> Concepto 97171 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública

**“ARTÍCULO 4º. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1º. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante. (...)”.

Por consiguiente, les corresponde a los supervisores en representación de la entidad velar por el cumplimiento estricto de las **obligaciones financieras, económicas, técnicas y legales derivadas del contrato a cargo del contratista**, para lo cual deberá tener en cuenta, en lo pertinente, lo establecido en el manual de contratación de la entidad. Lo anterior en razón, igualmente a que la actividad de supervisión es parte primordial del control y vigilancia de la actividad del contratista con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato, y un mecanismo para proteger los intereses de la entidad, verificar el estado financiero y contable del contrato, supervisar y ejecutar las actividades administrativas necesarias para el manejo y ejecución del mismo y determinar el cumplimiento de las especificaciones técnicas emanadas del objeto contratado.<sup>29</sup>

La función de los supervisores o empleados designados por los directivos o jefes inmediatos para ejercer la supervisión del contrato no contaba con una regulación específica en la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública ni en sus decretos reglamentarios, y sólo hasta la expedición de la Ley 1474 de 2011<sup>1</sup>, en su artículo 83 se define de manera expresa la función de supervisión en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, **las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.**

**La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.** Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

<sup>29</sup> Concepto 97171 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública

La anterior norma establece la diferencia entre la supervisión e interventoría. En los términos anotados la supervisión la realizará directamente la entidad estatal **a través de sus funcionarios** cuando no requiera conocimientos especializados. No obstante, cuando lo amerite el respectivo caso, podrá contratar personal de apoyo, para que le brinde el soporte requerido al Supervisor del contrato a través de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con el objeto de realizar adecuadamente su labor de supervisión que en todo caso estará a cargo del Supervisor respectivo.

Así las facultades y deberes de los supervisores, son del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

Lo expuesto no es óbice para entender que la responsabilidad de los supervisores estuvo determinada tan solo con la precitada disposición, pues desde la Constitución de 1991, se dejó plasmada la responsabilidad de quien ejerce la función pública. En otras palabras, es importante anotar que el hecho de que el control a la gestión de los supervisores hubiese sido previsto en el año 2011 (con la Ley 1474), su responsabilidad no deja de ser determinada de manera integral, desde el mismo momento en que la Constitución Política consagró el objetivo de la función pública.

De igual forma, la actividad de supervisión encuentra soporte en las siguientes disposiciones del Estatuto Contractual:

Artículo 26 numeral 1º y el artículo 51 que a la letra disponen:

*“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

**ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EI**

*servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley."*

De igual forma, sobre las sanciones en las cuales se puede incurrir como consecuencia de las acciones u omisiones que se imputen en relación con la actuación contractual, los supervisores se pueden hacer acreedores de las sanciones contempladas en el artículo 58 de la Ley 80 de 1993.

De lo expuesto hasta el momento, el desempeño de la función de supervisión por parte de los empleados designados, se encuentra viable atendiendo a la figura de la "asignación de funciones" diferentes al empleo específico que se ejerce, **siempre y cuando del ejercicio de las funciones desarrolladas haya una relación con el objeto de contrato que se busca supervisar o vigilar, ya sea por el conocimiento directo de la actividad o por la experiencia que se tenga en función del contrato o materias del contrato**. En consecuencia, el ejercicio de la supervisión no implica, la desnaturalización del ejercicio de las funciones propias del cargo sino más bien de colaboración y apoyo con los fines generales que persigue la entidad, la cual deberá ser desarrollada en los términos de contrato y en la regulación específica que sobre el tema se haya adoptado en el Manual Interno de Contratación de la Entidad o en su defecto, el ordenamiento jurídico que exista, asumiendo la responsabilidad de las obligaciones impuestas para el efecto, so pena de responder por las acciones u omisiones de su actuación.

#### **4. RESOLUCIÓN AL CASO CONCRETO**

Con el fin de definir la conducta de los implicados, se hace necesario, analizar lo pertinente para cada uno de ellos, como a continuación se dispone:

##### **4.1. JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES**

Acreditado se encuentra en el plenario, que mediante sentencia proferida el 17 de octubre de 2013, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja, se condenó al **Municipio de Tunja** y Corpaboy (fl. 1cd) a favor de la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño, por encontrar probada el contrato de trabajo en el lapso comprendido entre el **9 de junio de 2009 al 31 de marzo de 2012**, que culminó por finalizar la obra o labor contratada, ordenando por tanto, reconocer el pago de salarios y prestaciones sociales debidos.

Mediante sentencia proferida el 4 de diciembre de 2013, se resolvió la segunda instancia, confirmando la decisión anterior (fl. 1 cd), pero

modificando el numeral 4 para incluir el reconocimiento de intereses moratorios, entre otros.

Para mayor comprensión, se señaló en la condena impuesta respecto de las acreencias y prestaciones sociales, lo siguiente:

**DE LA LIQUIDACIÓN DE SALARIOS** Min: 21:42 CD fl. 1

**Año 2009: 6 meses**

- .- 64 Horas extras nocturnas, para un total de \$ 231.886.67
- .- 161 Horas extras diurnas, para un total de \$ 416. 671.35
- .- 77 Horas Recargo nocturno, para un total de \$ 66.563.90
- .- 32 Horas Recargo Festivo diurno, para un total de \$ 49.690

Total: 764.811.92

-.- Auxilio de transporte: \$ 243.130

**Gran total: \$1.007.941.92**

**Año 2010:**

- .- 460 Horas extras diurnas, para un total de \$ 1.233.854.17
- .- 13 Horas extras diurna festiva, para un total de \$ 55. 791.67
- .- 53 Horas Recargo diurno, para un total de \$ 85.296.88
- .- 13 Horas Recargo Festivo diurno, para un total de \$20.920.88

**Total: \$1.395.864.58**

Auxilio de transporte: \$ 738.000

**Gran total: \$2.133.864.58**

**Año 2011:**

- .- 457 Horas extras diurnas, para un total de \$ 1.225.807.29
- .- 12 Horas extra diurna Festiva, para un total de \$51.500
- .- 52 Horas Recargo nocturno, para un total de \$83.687.50
- .- 12 Horas Recargo festivo, para un total de \$ 19.312.50

Total \$ 1.380.307.29

Auxilio de transporte \$763.200

**Gran total: \$2.143.507.29**

**Año 2012:**

- .- 87 Hora extra diurna, para un total de \$256.785.94
- .- 2 Hora extra diurna festiva, para un total de \$ 9.445
- .- 2 Hora recargo festivo, para un total de \$ 3.541.88
- .- 10 horas de recargo nocturno, para un total de \$ 17.709.38

Total \$ 287.482.19

Auxilio de transporte: \$158.200

Gran total: \$ 445.682

-.- No se accedió al pago de salarios a partir del 11 de marzo de 2012, por que se generó fue incapacidad por maternidad.

-.- Salarios de enero a 10 de marzo de 2012: \$ 1. 341.190

**Gran total de salarios: \$1.628.672.10**

**DE LA LIQUIDACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES** Min 27.17 CD fl.1:

**Año 2009:** Salario base de liquidación: \$ 138.665. Días laborados: 202

- .- Cesantías: 625.300.47
- .- Intereses a las cesantías: \$ 84.207.13
- .- Prima de servicios: \$625.300.47
- .- **Total: \$1.334.808.07**

**Año 2010:** Salario base de liquidación: \$ 692.822.05. Días laborados: 365

- .- Cesantías: \$ 692.822.05
- .- Intereses a las cesantías: \$ 166.277.29
- .- Prima de servicios: \$692.822.05
- .- **Total: \$1.551.921.39**

**Año 2011:** Salario base de liquidación: \$ 693.625.61 Días laborados: 365

- .- Cesantías: \$693.625.61

- .- Intereses a las cesantías: \$ 166. 470.15
- .- Prima de servicios: \$693.625.61
- .- **Total: 1.553.721.36**

**Año 2012:** Salario base de liquidación: \$ 730.330.73 Días laborados: 90 días

- .- Cesantías: \$ 142.008.75
- .- Intereses a las cesantías: \$ 6.627.08
- .- Prima de servicios: \$142.008.75
- .- Vacaciones: \$ 829.083.59
- .- **Total: \$1.119.728.17**

**Gran total por prestaciones sociales: \$5.560.179**

Adicionalmente se le incrementó el 24% de los **intereses a las cesantías** por no haberse pagarse en oportunidad.

- .- Del Reconocimiento de incapacidad por licencia de maternidad, la suma de **\$ 1.813.440**

**.-. De los aportes a la seguridad social:**

- .- Pensión: Por todo el tiempo
- .- Salud: No
- .- Riesgos laborales: No

**.-. De la Indemnización moratoria:**

- Año 2010 a 2011: \$ 6. 807.530
- Año 2011 a 2012: \$ 7.770.062
- Año 2012: \$ 979.680.21
- Total: \$ 15.557.272.71**

- .-. Según el artículo 65 CST:** A partir de abril de 2012 hasta 24 meses, se le reconoció sanción por un día de trabajo.

La anterior precisión de los conceptos reconocidos en la sentencia judicial ordinaria, es necesaria para desvirtuar el argumento endilgado por el recurrente, respecto a que por el tiempo en que se realizó la actividad de supervisor no se le adeudaba ningún concepto laboral a la trabajadora Lucía Esperanza Vargas, como quiera que lo adeudado se propició a razón de la finalización del contrato de trabajo en el año 2012.

Ahora bien, el Municipio de Tunja, conforme la anterior condena se

subrogó la deuda; reconoció, liquidó y pagó a la señora LUCÍA ESPERANZA VARGAS AVENDAÑO, mediante Resolución No. 287 del 22 de mayo de 2015 (fl. 47-54), la suma de \$61.125.129.

En ese contexto, debe señalarse que el señor **Jairo Ernesto Sierra Torres**, fungió como Secretario de Despacho 020-09 de la Secretaría de Desarrollo del Municipio de Tunja, entre el **3 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011** (fl. 395).

Según las pruebas que militan en el plenario, y en lo que compete al estudio de responsabilidad subjetiva del ex agente involucrado, se debe indicar que **el contrato No. 239 de 2009, por el cual se realizaba la administración y operación técnica y financiera de las plazas de mercado del sur y norte de la ciudad de Tunja**, fue suscrito el 29 de mayo de 2009, para un plazo inicial de 3 meses (fl. 102). Específicamente en la cláusula octava, se dejó contemplado que la supervisión del contrato se haría por intermedio del titular de la Secretaría de Desarrollo, quien debía *“velar por los intereses del mismo y tendría las funciones que por la índole y naturaleza del presente contrato le sean propias, así como específicamente se estipulan...”*, las de **contenido administrativo, financiero, y técnico** (fl. 19-110). Dicho contrato fue adicionado en el plazo, por un mes y quince días más, según documento que reposa a folios 115 - 116 del expediente.

En virtud de lo anterior, el acta de inició, se suscribió el **5 de junio de 2009**, por el ingeniero **Jairo Ernesto Sierra Torres**, en calidad de supervisor del contrato (fl. 168), como quiera que había sido asignado a través de la **Resolución No. 221 del 29 de mayo de 2009**, para ejercer dichas funciones (fl. 169); de manera que desde ya, se dirá que esta instancia no acoge la consideración plasmada por la agencia del Ministerio Público, cuando refiere que el ex agente estatal Sierra, no tuvo la calidad de supervisor de ninguno de los contratos aquí involucrados, y que por lo tanto, se le debía eximir de responsabilidad.

Ahora bien, el acta de recibo a satisfacción que data del **22 de octubre de 2009**, también fue suscrito por el ingeniero Sierra, en calidad de supervisor (fl. 170) y en igual condición se suscribió el acta de liquidación firmada el 22 de octubre de 2009 (fl. 171).

En cuanto al **contrato de prestación de servicio No. 444 de 2009**, se advierte que en el mismo contrato, se dejó asignada la supervisión, en el titular de la Secretaría de Desarrollo del Municipio (fl. 123), lo cual se formalizó con la **Resolución No. 453 del 21 de octubre de 2009**, designándose al ingeniero Jairo Sierra Torres, para el efecto (fl. 174).

El acta de inició se suscribió el **21 de octubre de 2009** por quien fungía como supervisor, es decir, por el ingeniero Jairo Sierra Torres (fl. 175), así como el acta de liquidación, el **31 de diciembre de 2009** (fl. 176).

Lo anterior es suficiente para concluir que el **ingeniero Jairo Ernesto Sierra Torres**, asumió la responsabilidad asignada de supervisor, por los contratos 239 y 444 de 2009, entre el **5 de junio al 31 de diciembre de 2009**, y es sobre dicho periodo que se debe analizar su responsabilidad, contrario a lo reflejado en el fallo de primera instancia que no atendió el correspondiente grado de participación del agente en la producción del daño, como quiera que asumió la responsabilidad por todo el lapso en que estuvo vinculada laboralmente la señora Esperanza Vargas y por el que fuera condenado el Municipio de Tunja, sin tener en cuenta que el ex agente tan solo realizó la función de supervisor por el tiempo ya definido.

El contrato No. 239 del 29 de mayo de 2009, dispuso en la forma de pago, que ello se haría por mensualidad vencida, previa expedición del **certificado de cumplimiento a satisfacción del supervisor** y su respectivo informe, y para el último pago, se efectuaría previa presentación de informe final, certificado de cumplimiento a satisfacción del supervisor; e igualmente, **se debía acreditar el pago al sistema de seguridad social integral**, acta de terminación y acta de liquidación (fl. 106 cuad. principal). En el contrato No. 444 de 21 de octubre de 2009, existe el mismo clausulado.

Así, según el marco de responsabilidad expuesto en precedencia, se dirá que las funciones esenciales del empleo de Secretario de Desarrollo acreditadas en el plenario, son todas tendientes a: adoptar, dirigir, efectuar análisis, planear, establecer, promover, garantizar los programas y proyectos del municipio, para dar cumplimiento a las metas establecidas en el plan de desarrollo del municipio, relacionadas directamente con infraestructura de los servicios públicos domiciliarios, así como lo relacionado en materia agropecuaria y de medio ambiente, y **cualquier otra que surja de la naturaleza de la dependencia** o que le sean asignadas en la ley, alcalde o acuerdo municipal (fl. 99 anexo 2), y debiendo ser para el efecto, sus conocimientos básicos o esenciales, los siguientes: i) desarrollo rural, practica de conservación de suelos como labranza mínima, siembra directa, abonos verdes, legislación ambiental, conocimientos en planificación municipal en ordenamiento territorial y cartografía social y normatividad agropecuaria (fl. 100 anexo 2).

Conforme con el ordenamiento jurídico que se refiere a las obligaciones de todo servidor público, aunado a las **funciones propias de dirección y manejo de una dependencia del ente territorial como lo era la Secretaría**

**de Desarrollo** y de las asignadas por ley como supervisor, se tiene conocimiento que el señor Jairo Ernesto Sierra, se valió de los informes de gestión presentados por CORPABOY, para dar por cumplida la obligación de pagar los salarios y prestaciones sociales del personal al servicio administrativo y operacional de las plazas de mercado, así como los pagos de seguridad social (fl. 228 vto, 234, 238).

Sin embargo, tal y como lo refirió el fallo que se recurre, ello no es suficiente para exculparse de la responsabilidad y por ende, se establece que la conducta asumida por ex agente estatal, debe ser considerada como gravemente culposa, bajo la mirada del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, al haberse incurrido en violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho bajo las cuales debía haber desplegado su actuar, particularmente **en haber omitido la verificación de la información suministrada por el contratista, respecto del pago de salarios, prestaciones sociales y seguridad social del personal que se utilizaba para ejecutar el contrato de apoyo.**

Al tenor del material probatorio, la falta de pago en los salarios, prestaciones sociales y otros de la señora Lucía Esperanza Vargas, logra demostrar que se desconocieron las exigencias laborales de los particulares que se habían vinculado para la ejecución del contrato.

En esa medida, el elemento subjetivo de responsabilidad, se concreta en el ex agente, como quiera que obvió **la diligencia y cuidado** que estaba subsumida en ejercicio de su cargo, las cuales están enmarcadas tanto en la Constitución, en la ley, y en el contrato, si bien no de manera expresa, si debe ser considerada de manera explícita.

Nótese que las consideraciones señaladas por el recurrente no tienen suficiente identidad para justificar la actuación, como quiera que, las acciones de los funcionarios, sobre todo de quienes ejercen funciones de mando y dirección, deben propender por interpretaciones racionales, habida cuenta que el demandado debió conocer el proceder que debía tener el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales, y no solo aquellas dirigidas a la ejecución en sí mismas del objeto contractual, pues como ya se dijo, la responsabilidad en la vigilancia y control de los contratos estatales, **abarca las obligaciones económicas, administrativas, técnicas y legales**, lo cual estaba el ex agente en capacidad de asumir, de acuerdo con el nivel del cargo desempeñado, el núcleo esencial de la dependencia que dirigía y la experiencia de que gozaba.

Ahora bien, pregona la defensa del ex agente del Estado, que su actuar era una encomienda en calidad de SUPERVISOR, y que en su manual de

funciones no existe o existía ninguna en calidad de supervisor. Al respecto, como ya se registró en precedencia, todo funcionario puede y debe asumir la asignación que por ley se otorgue, siempre y cuando estuviese íntimamente ligados con la naturaleza del cargo del que es titular, de lo cual no tiene duda esta instancia, que para el asunto analizado se cumplió en el empleo del Secretario de Desarrollo.

La Sala advierte que la actuación del señor Jairo Sierra Torres configuró un desconocimiento de sus funciones, y una falta total de previsión frente a los efectos nocivos que sus actuaciones podría desencadenar, como en efecto ocurrió, pues la jurisdicción ordinaria condenó al pago de salarios y prestaciones sociales que no realizó el contratista y que el Municipio estaba en la obligación de vigilar, controlar y supervisar.

No hay duda de que la conducta del señor Sierra fue gravemente culposa, precisamente porque no previó –a pesar de estar en posibilidad de hacerlo– la consecuencia de su actuación, pues tan sólo con haber requerido o constatado la información entregada por CORPABOY que al final resultó mentirosa, se hubiera percatado de que a la señora Lucía Esperanza Vargas, no le venían cancelando a cabalidad los salarios y prestaciones sociales, sin que pudiera presumir como lo hizo, que actuaba amparado bajo la legalidad, porque el contratista mismo certificaba que estaba cancelado todos los derechos laborales de la señora Vargas. En este punto, también vale la pena recordar que en el fallo ordinario, una de las representantes legales de CORPABOY, se justificó en el actuar omisivo, señalando que lo que le cancelaba el Municipio de Tunja no era suficiente para realizar todos los pagos que por ley correspondía a los trabajadores, y que por lo tanto, lo hacía de esa manera, dejando en evidencia que eran concedores de la omisión en la incurrían.

No es de recibo entonces la exculpación del ex funcionario, cuando indicó que siempre se pagaron los salarios y prestaciones, porque así está demostrado en los cuadernos contractuales, esto, como si se quisiera decir que estuvo inducido en error, pues se itera, quienes ejercen cargos de dirección o manejo cuentan con los conocimientos suficientes y la experiencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones, entre las que están las asignadas por ley (experiencia que debe llevarlos al menos a consultar lo que no sepan o respecto de lo cual tengan duda), de suerte que, en los términos de los artículos 6<sup>30</sup> y 121<sup>31</sup> de la C. P., las omisiones de aquéllos en el cumplimiento de sus deberes los torna responsables de los

---

<sup>30</sup> "Artículo 6.- Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

<sup>31</sup> "Artículo 121.- Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

daños que sus actos llegaren a causar<sup>32</sup>. Es por esa razón, que tampoco se acepta que ahora indique que su profesión, no le permitía tener la idoneidad para saber cómo actuar o proceder en casos como el ahora analizado.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que el Secretario de Desarrollo, señor Jairo Sierra, fue quien presentó el estudio previo para que el Municipio de Tunja, a través de contratación directa, suscribiera el contrato de apoyo con CORPOBOY, en donde se evidencia que el ex agente, evaluó la propuesta económica del contratista, y en donde además estaba la propuesta del personal de planta y ocasional que se necesitaba, así como los conceptos de salarios y prestaciones sociales que debía reconocerse, aunado a que fue quien certificó que dentro de los integrantes de CORPABOY, había una amplia experiencia e idoneidad para ejecutar el contrato (fl. 3 -4 anexo 1).

En ese orden de ideas, la conducta asumida por el Secretario de Desarrollo del Municipio para la época comprendida entre el 9 de junio y 31 de diciembre de 2009, según los hechos analizados en el *sub lite*, hace innegable pensar que no empleó el debido cuidado en la labor que se ejecutaba y el cual se podía prever, es decir, que no manejó sus funciones conforme a los cuidados y deberes de toda persona diligencia y negligente; aún más, por la función adicional asignada de supervisor, la cual debía ser asumida con el debido y mayor cuidado, lo que no hizo el ex funcionario, generando un detrimento a la entidad por esa conducta, lo cual lo hace responsable a título de repetición.

De lo expuesto, será necesario mantener la responsabilidad endilgada por el fallo de primera instancia; no obstante, se modificará el monto patrimonial que debe resarcir, como quiera que éste deber ser de acuerdo a la participación en la causación del daño y no como de manera general, como se señaló en el fallo de primera instancia. Para el efecto, más adelante se determinará el monto asumir.

---

<sup>32</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA., ocho (8) de febrero de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 76001-23-31-000-2007-01645-01(43492)

## 4.2. MIGUEL ÁNGEL VENEGAS BUITRAGO (QEPD).

### 4.1.1. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE LOS HEREDEROS DETERMINADOS

Da cuenta el recurso, que el juez de primera instancia omitió resolver la excepción propuesta, para entender que los herederos del señor MIGUEL ÁNGEL VENEGAS, no deben o pueden ser partícipes en el proceso de la referencia, en la medida que fueron ajenos al acto o a la conducta que produjo el hecho, que no fueron supervisores de los contratos, y que no fueron llamados al proceso ordinario, para gozar del derecho de defensa, aunado a que tan solo era posible vincular a los herederos, siempre y cuando se hubiese iniciado el proceso judicial con el señor Miguel Venegas como funcionario responsable, bajo la figura de la sucesión procesal, es decir, que se hubiese iniciado el proceso con éste y que sobreviviendo su muerte en el transcurso del trámite, se les hubiera vinculado.

Sobre los anteriores aspectos, para esta instancia es necesario precisar lo siguiente:

En auto emitido el 16 de junio de 2017 por esta Corporación dentro del presente asunto, se aclaró sobre el límite de la contienda que se había suscitado en la jurisdicción ordinaria, y el propósito perseguido con la acción de repetición, sin que sea posible un nuevo estudio posterior sobre el argumento de la falta de defensa dentro del proceso ordinario, porque se entiende que ya fue resuelto mediante providencia debidamente ejecutoriada.

Sin embargo, vale la pena recordar que en el proceso ordinario la condena fue impuesta a Corpaboy y al Municipio de Tunja para que **respondieran solidariamente** por los salarios, prestaciones e indemnizaciones reconocidas a favor de la señora Lucía Esperanza Vargas Avendaño, la cual fue decidida con la plenitud de las formas propias de aquel juicio.

Así las cosas, en el proceso ordinario, se consolidó en el Municipio de Tunja y Corpaboy de manera solidaria, la responsabilidad judicial solicitada, por la connotación que se predica del artículo 34 del CST y del artículo 1568 del Código Civil, siendo un propósito consecuencial de dicha decisión judicial, el que el Municipio de Tunja, bajo la consagración del medio de control de repetición, pueda repetir contra los funcionarios que lo hicieron incurrir a título de dolo o culpa, en el pago de la condena.

Lo anterior, deja ver que la intención del medio de control de repetición,

tiene como consigna reclamar lo pagado por orden judicial; es decir, que sin perjuicio de la responsabilidad que le correspondió a la entidad estatal, está por deber constitucional y legal, debe repetir contra los funcionarios que con su actuar doloso o gravemente culposo, incurrieron en el detrimento patrimonial estatal.

En ese sentido, **de la parte o cuota de la deuda impuesta al Municipio de Tunja**, es viable jurídicamente accionar contra todos los presuntos responsables en calidad de agentes, ex agentes y particulares con funciones públicas, con el ánimo de recuperar el patrimonio estatal que fue utilizado en el pago de la condena judicial, sin que de ello se entienda que se está en la búsqueda de una responsabilidad ya decidida en anterior decisión judicial.

No pueden las partes desviarse del motivo que le corresponde al medio de control del proceso que se estudia, para asimilarlo con lo ocurrido en el proceso laboral ordinario, pues la presencia del Municipio de Tunja en dicho proceso, lo fue en razón de ser el beneficiario del trabajo o dueño de la obra y por tanto, nada se valoró respecto de la responsabilidad que pudiera llegar a recaer en los funcionarios que hacen parte de la entidad o que cumplieron funciones íntimamente ligadas con la condena impuesta; de manera, que no estuvo comprometido el derecho de defensa o debido proceso de los demandados ahora en repetición.

De otra parte, insiste el recurrente que la presencia de los herederos en el *sub examine*, no es jurídicamente viable, como quiera que tan solo pudieron ser parte si se hubiese iniciado el proceso en contra del señor Miguel Ángel Venegas, y que en el trámite del proceso le hubiese sobrevenido la muerte, ello, conforme el fenómeno conocido como sucesión procesal.

No obstante lo anterior, para esta instancia, la figura de la sucesión procesal no es predicable en el asunto, a pesar que también la agente del Ministerio Público acompañe esa postura, habida cuenta, que en efecto, para que se propicie, el fallecido debió ser un extremo procesal. Para el efecto, el artículo 68 del CGP, consagra:

*"Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.*

*Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no*

concurran.

*El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.*

*Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil se decidirán como incidente.*

Lo anterior hace afirmar que la sucesión procesal, se constituye como un medio por el cual se permite la alteración de las personas que integran las partes procesales o de quienes actúan como intervinientes (T-553/12), situación en el *sub lite* no se presenta, precisamente porque el medio de control no se inició en contra del señor Miguel Ángel Venegas, quien murió el 31 de diciembre de 2014 (fl. 94), sino directamente en contra de sus herederos (fecha de presentación de la demanda – 20 de noviembre de 2015 (fl. 424), a la luz del artículo 1625 del Código Civil, en la medida que la muerte no extingue la obligación que en este caso, es patrimonial, según el artículo 2 de la Ley 678 de 2001:

*“La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.”*

De manera que los efectos civiles de carácter patrimonial que se le imputa a los herederos del señor Miguel Ángel Venegas son válidos jurídicamente, pues tenían y tienen la vocación para responder en calidad de demandados (legitimación en la causa de hecho), sin perjuicio del análisis que deba surtir en razón de la responsabilidad subjetiva que sobre aquel pueda recaer (legitimación en la causa material).

#### **4.1.2. DE LA CONDUCTA GRAVEMENTE CULPOSA**

Descendiendo al caso concreto, la Sala precisa nuevamente que el análisis que le corresponde a esta instancia está delimitado conforme los argumentos expuestos en el recurso de apelación, es decir determinar si hay certeza de la cualificación de la conducta del agente determinante del daño antijurídico, como gravemente culposa, la cual encontró probada el juez de primera instancia.

Al respecto, de las pruebas que militan en el plenario, se puede resaltar lo siguiente:

- De conformidad con la sentencia judicial emitida por la jurisdicción ordinaria, se condenó a CORPABOY y Municipio de Tunja, a pagar a título de indemnización, por la relación contractual de obra o labor a favor de la señora Lucía Esperanza Vargas los conceptos ya referidos en el acápite anterior, que comprenden los años 2009, 2010, 2011 y 2012.
- Según Certificación S-A 23-0325 de 21 de abril de 2015, el señor **Miguel Ángel Venegas Buitrago**, laboró con el Municipio de Tunja desde el **13 de diciembre de 1995 a 31 de diciembre de 2014**, desempeñando el empleo de Técnico Operativo código 314-10 de la planta global del municipio, (f. 393); información que se corrobora con el Oficio 1.3.1-2 1887 de 4 de octubre de 2016, en el que la misma dependencia, señaló que fungió como Técnico Operativo Código 314 Grado 10 desde el **13 de diciembre de 1995 a 31 de diciembre de 2014**, lapso durante el cual el empleo estuvo sometido a diversas denominaciones, tales como Tecnólogo Especializado Umata del 13 a 31 de diciembre de 1995; Tecnólogo código 4165-10 de 1 de enero de 1996 a 30 de julio de 2000, Técnico código 401-10 de 1 de agosto de 2000 a 4 de octubre de 2005 y Técnico Operativo 314-10 de 5 de octubre de 2000 a 31 de diciembre de 2014 (f. 542).
- A través de las **Resoluciones 02 de 5 de enero de 2010**, (ff. 178; 168, 236 Anexo 1), **466 de 20 de agosto de 2010**, (ff. 192; 27 Anexo 1), **01 de 16 de febrero de 2011**, (ff. 201; 61 Anexo 1), **607 de 1º de noviembre de 2011**, (ff. 218 a 219; 330 a 331 Anexo 1), con **Auto de 16 de junio de 2011**, (ff. 209 a 210; 261 a 262 Anexo 1) y mediante **Oficio de 27 de febrero de 2012**, el Secretario de Contratación, Licitaciones y Suministros, designó como supervisor al señor **Miguel Ángel Venegas Buitrago** de los contratos suscritos con CORPABOY para los años 2010, 2011 y 2012 (f. 365 cuaderno principal).
- El señor **Miguel Ángel Venegas** como **supervisor**, **Edilma Sainea de Cepeda** como representante legal de **CORPABOY**, con el visto bueno de **Jairo Ernesto Sierra Torres en calidad de Secretario de Desarrollo**, con ocasión del Contrato **02 de 2010**, suscribieron el acta de inicio el día 5 de enero de 2010, (ff. 179; 171 Anexo 1), el día 19 de agosto de 2010 las **Actas de Recibo a Satisfacción**, (ff. 188; 243 Anexo 1), **de Terminación**, (ff. 187; 242 Anexo 1), y **de Liquidación**, (ff. 185 a 186; 240 a 241 Anexo 1), respecto del contrato No **311 de 2010**, el día 30 de agosto de 2010, suscribió su acta de inicio (f. 191; 18

anexo 1), respecto del contrato No **01 de 2011**, suscribieron el día 16 de febrero de 2011, el acta de inicio del contrato (f. 79 a 80) y el 16 de junio de 2011, las actas de **Recibo a Satisfacción**, (f. 206), **de Terminación**, (ff. 205) y **de Liquidación**, (ff. 207 a 208 y 79 a 80 Anexo 1), respecto del contrato No **217 de 2011** el día 16 de junio de 2011, se suscribió el acta de inicio (f. 211), y el día 31 de octubre de 2011, las actas de **Recibo a Satisfacción**, (ff. 214 a 215; 311 a 312 Anexo 1), **de Terminación**, (ff. 212 a 213; 309 a 310 Anexo 1) y **de Liquidación** (ff. 216 a 217; 313 a 314 Anexo 1), por último respecto de la **Oferta SMC-AMT-011/2012**, se suscribieron las **Actas de inicio** el día 12 de marzo de 2012 (f. 366), y el día 30 de julio de 2012, las actas de **Recibo a Satisfacción**, (f. 384), **de Terminación**, (f. 385) y **de Liquidación**, (ff. 386 a 387), esta últimas suscritas por el supervisor Miguel Ángel Venegas (qepd) y Giovanni Alexander Parada en su calidad de representante legal de CORPABOY y la de terminación con el visto bueno de Germán Bermúdez Arenas como Secretario de Desarrollo.

Bajo lo anterior, es claro para esta instancia que el **señor Miguel Ángel Venegas**, fungió como supervisor en los periodos de ejecución de los contratos: 02 de 2010, 311 de 2010, 01 de 2011, 527 de 2011, 041 de 2011, SMC-AMT-011/2012, es decir, entre el **5 de enero de 2010** (fecha de expedición de la primera asignación – fl. 168 anexo 1) al **31 de marzo de 2012** (fecha en que se dio por terminada la obra o labor contratada con el Municipio de Tunja, salvo algunos lapsos, en que no participó por vacaciones temporales en su cargo, como más adelante se mencionará).

La anterior precisión es necesaria, como quiera en el análisis realizado por el *a quo* no se atendieron dichos tiempos en la responsabilidad del ex agente, la cual debe ser proporcional conforme la participación en la causación del daño, así como tampoco lo advirtió la agencia del Ministerio Público, según el artículo 14 de la Ley 678 de 2001, excluyéndolo desde ya de cualquier responsabilidad que pudiera recaer sobre la condena impuesta en razón a las acreencias y prestaciones correspondientes al año 2009, y por el tiempo en que gozó de situaciones administrativa, que lo retiraron del cargo temporalmente, tales como las vacaciones.

Ahora bien, como puntos que esgrime la defensa, se resalta lo relacionado a que el supervisor debía ser un profesional o una persona idónea, y que para el caso el señor Miguel Ángel Venegas no lo era, pese a ser un funcionario del Municipio de Tunja; además, que no fue capacitado por la entidad para desempeñar ese cargo. Al respecto se dirá que es claro que la asignación de supervisor de contratos, está dada por la ley al ente territorial, pero no obstante, dicha asignación debe concurrir con el

empleo que cumpla funciones relacionadas con el objetivo contractual.

Para el caso del señor Miguel Ángel Venegas, este se desempeñaba en la dependencia o Secretaría de Desarrollo. Su empleo, de TÉCNICO OPERATIVO, tenía como propósito principal, el de *"Ejecutar actividades relacionados con la formulación de proyectos a cargo de la Secretaria, con el fin de cumplir lo plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal"*, y para el efecto, debía aplicar conocimientos básicos o esenciales de:

- i) manejo aplicativos de sistemas de información geográfica,
- ii) legislación vigente en materia de urbanismo,
- iii) legislación vigente en materia ambiental,
- iv) plan de desarrollo de Tunja,
- v) plan de ordenamiento territorial,
- vi) metodología de diseño y evaluación de proyectos y
- vii) manejo y diseño de costos y presupuestos (fl. 548 cuad principal),

Lo anterior, deja ver a primera vista, que el señor Miguel Ángel Venegas no tenía funciones estrictamente relacionada con los funciones de administración, operación técnica y financiera de proyectos, íntimamente ligadas con el procedimiento contractual correspondiente, para que pudiera por tanto, mantener "siempre el equilibrio contractual", según las consideraciones plasmadas en los contratos involucrados en el *sub exámine*.

Conforme las funciones esenciales de su empleo, entre otras, está *"las demás funciones que le sean asignadas por el jefe inmediato y que tengan relación con la naturaleza del cargo"* (fl. 248 cuad principal), de allí que bien pudiera la entidad establecer la asignación de funciones de supervisión, siendo, sea que la asignación de funciones devino del Secretario contratación, licitación y suministros, y no de su Jefe inmediato, el Secretario de Desarrollo; aunado a que, como ya se sostuvo en precedencia, dicha asignación no puede desnaturalizar las funciones establecidas en el empleo del que sea titular.

Así, el señor Miguel Ángel Venegas, en cumplimiento de esa asignación de funciones como supervisor de los contratos de apoyo suscrito con Corpaboy, realizó actuaciones como las siguientes:

- Presentó informe en donde se adjuntó escrito de CORPABOY en donde se expresó que *"a la fecha se tiene pagos todos los conceptos salariales de todo el personal al servicio de la administración y operación de plazas. Los pagos de seguridad social y parafiscales también se han realizado de forma continua"* (fl. 44-

46).

- Se aportó a la carpeta contractual, certificado suscrito por Corpaboy expedido el 29 de marzo de 2011, en donde se manifestó que se ha cumplido con las normas establecidas por el sistema de seguridad social integral, así como los aportes a Caja de compensación familiar y SENA, por los siguientes lapsos: entre el 15 de febrero al 30 de marzo de 2011 (fl. 66 anexo 1), del 15 de febrero, marzo y abril de 2011 (fl. 71), del 15 de febrero, marzo y abril, mayo de 2011 (fl. 72), febrero, marzo, abril, mayo, junio y julio de 2011 (fl. 268), febrero a septiembre de 2011 (fl. 309), febrero a octubre de 2011 (fl. 308), febrero a diciembre de 2011 (fl. 337) junio y julio de 2009 (fl. 97), junio, julio, agosto, septiembre y del 1 al 20 de octubre de 2009 (fl. 113, 116), junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2009 (fl. 117), junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2009 (fl. 152), abril, mayo, junio, y julio de 2010 (fl. 155), octubre, noviembre, diciembre de 2009 y enero de 2010 (fl. 156), enero, febrero, marzo de 2010 (fl. 184), enero, febrero, marzo y abril de 2010 (fl. 189), abril y mayo de 2010 (fl. 190), abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2010 (fl. 246), abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2010 (fl. 249).
- Como documento adjunto al acta parcial de pagos del 19 de mayo de 2010, se evidencia una relación de conceptos relacionado con personal de planta y ocasional, en donde se observa, cantidad de personal y los valores correspondientes a "salario, subsidio de transporte, cesantías e intereses, prima de servicio, vacaciones, SENA CONFABOY, riesgos, dotación, salud, pensión y horas extras, para un total de neto por empleado y valor parcial" (fl. 193 cuad principal).
- Mediante oficio del 5 de febrero de 2010, el señor Miguel Ángel Venegas, se dirigió al Secretario de contratación, licitación y suministros, con el fin de manifestar que: la resolución de asignación de funciones, fue elaborada el 5 de enero, pero que tan solo el 3 de febrero de 2010, le fue entrega para su firma, y que además, no conocía la fecha en que firmó el contrato que debe supervisar, solicitando que le informará:

*" si es legal firmar un acta de inicio de contrato con retroactividad a la fecha en que me la presenta, me informe de que fecha está legalizado el contrato, porque no lo sé, por lo que la responsabilidad del supervisor iniciaría la fecha en que quede legalizada la resolución se supervisión o sea a partir del 4 de febrero día en que la recibí, de no ser así podría responsabilizarme del contrato por el tiempo comprendido entre la firma del contrato y la firma de resolución, de*

*otra parte el acta de inicio se firmaría con la fecha de la firma de la resolución, o sea el 4 de febrero" (fl. 222).*

- Como quiera se abrió investigación disciplinaria, por presuntas irregularidades, por omisión de verificación cabal del cumplimiento de las obligaciones del contratista en el contrato 02 de 2010 (fl. 80-83 anexo 2), el señor Miguel Ángel Venegas, dando descargos, informó entre otros que:

*"Verificados los archivos existentes, en la carpeta de supervisión se encuentran los reportes de las planillas de autoliquidación de aportes, como se evidencia en las planillas No. 8600264156 con fecha de pago 2010-06-15 en diecinueve páginas de los periodos 2010-02, 2010-03, 2010-04 y 2010-05, se evidencia que no omití mi responsabilidad, cuando la contraloría realizó la visita yo me encontraba en vacaciones por eso no se aportó la información, la representante legal de CORPABOY aportó bajo juramento la certificación del pago de salud, pensión y parafiscales cuyos efectos están plenamente identificados por ley"*

Además dejó plasmado las funciones de orden técnico, advirtiendo que para supervisión, se debía tener el conocimiento de orden profesional, las funciones esenciales del empleo y el rango, sin que pudiera advertir que tenía establecidas funciones de supervisión (fl. 92-93 cuaderno anexo 2).

- En consecuencia, se aportó para la investigación disciplinaria, la planilla para pago programado realizado por Corpaboy, para pensión y salud, y parafiscales en los periodos, 11, 12 del año 2010, fechas de pago planilla, 2010-06-15, en donde se relacionada a la señora Esperanza Vargas, periodo 2010-04, 2010-02, 2010-03 (fl. 94-112 anexo 2)
- En virtud de haberse allegado la documental probatoria suficiente, con auto del 1 de julio de 2010, se cerró la investigación disciplinaria contra el señor Miguel Ángel Venegas (fl. 114-115 anexo 2).
- Se aportaron sendos informes de gestión de los periodos: 4 de enero al 3 de febrero de 2010 (fl. 246), del 4 de febrero al 3 de marzo de 2010, del 4 de marzo al 3 de abril de 2010 (fl. 254), del 4 de abril al 3 de mayo de 2010 (fl. 258), del 4 de mayo al 4 de junio de 2010 (fl. 263), del 4 de junio al 4 de julio de 2010 (fl. 267), del 4 de julio al 4 de agosto de 2010 (fl. 271), del 5 de agosto al 19 de agosto de 2010 (fl. 275), del 20 de agosto al 19 de noviembre de 2010 (fl. 279), del 20 de septiembre al 19 de octubre de 2010 (fl. 284), del 20 de octubre al 19 de noviembre de 2010 (fl. 289), del 20 de noviembre al 19 de

diciembre de 2010 (fl. 294), del 20 de diciembre al 31 de diciembre de 2010 (fl. 299), del 14 de febrero al 14 de marzo de 2011 (fl. 304), del 14 de marzo al 14 de abril de 2011 (fl. 309), del 15 de abril al 13 de mayo de 2011 (fl. 314), del 16 de mayo al 16 de junio de 2011 (fl. 320), 16 de junio al 16 de julio de 2011 (fl. 326), del 16 de agosto al 15 de septiembre de 2011 (fl. 338), del 16 de septiembre al 15 de octubre de 2011 (fl. 343), 16 de octubre de 31 de octubre de 2011 (fl. 349), del 1 de noviembre de 30 de noviembre de 2011 (fl. 354), del 1 de diciembre de 31 de diciembre de 2011 (fl. 360), en donde en todos se plasmó que se habían realizado los pagos a salarios, prestaciones sociales y seguridad social.

Según lo acreditado, es posible afirmar que en el presente asunto no se demostró que el señor Miguel Ángel Venegas dentro de las actuaciones que le reprocha, hubieses actuado con culpa grave.

Nótese que las funciones que les fueron asignadas, si bien en su generalidad guardaban relación con el empleo, en la medida que pretendía vigilar el contrato suscrito con CORPABOY que tenía como fin garantizar la continuidad, eficiencia y calidad en la prestación del servicio público de plazas de mercado, para asegurar el correcto y oportuno abastecimiento de productos básicos de consumo doméstico, mediante adecuados sistemas de conservación ambiental, sanitario, de seguridad entre otros, que bien pudiera manejar o evaluar el empleo realizado por el señor Venegas, también es cierto que en los contratos, explícitamente en las obligaciones no se dispuso nada respecto a la forma en cómo se debía proceder para velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales de los trabajadores vinculados para ejecutar el objeto contractual, que permitiera de manera fidedigna determinar la falta o el deber incumplido.

Vale aclarar que para el Ministerio Público, la condición de la forma de pago, traía inversa la obligación, que fue descuidada por parte del ex agente estatal, sin embargo, de la lectura exegética de la cláusula se extrae lo siguiente:

. El pago se haría previa expedición del certificado de cumplimiento a satisfacción y actas de seguimiento suscritas por parte del supervisor y prestación del informe respectivo.

. Paz y salvo por concepto de seguridad social y parafiscales.

. Para el último pago, se requería la presentación del informe final, certificado de cumplimiento a satisfacción por parte del supervisor y acreditación de constancia de pago al sistema de seguridad social.

Así las cosas, lo que evidencia esta instancia, es que todos los requisitos fueron cumplidos por el ex agente dentro de la forma propia de su conocimiento, de su núcleo esencial y nivel de responsabilidad del empleo que desempeñaba. Nótese que existieron actas de seguimiento y presentación de informes, las cuales abundan en el plenario, y en cuanto a los paz y salvos de seguridad social y parafiscales, se debe indicar que para el señor Miguel Ángel Venegas, siempre fueron suficientes los expedidos por la misma CONTRATISTA, sin que pueda endilgársele culpa grave por no exigir, verificar o comprobar la misma, por cuanto sus conocimientos tecnológicos y/o experiencia, no eran calificados para comprender que dicha certificación, contrario al cumplimiento de la obligación impregnada al contratista, estuviera colmada de falacias de los representantes legales de CORPABOY.

De igual manera, no puede dejarse pasar por alto, tal y como se refirió en el marco normativo de aplicación, que la supervisión comprende el ejercicio de control y vigilancia de las **obligaciones financieras, económicas, técnicas y legales** dentro de los contratos estatales, lo cual dentro del contexto del cargo desempeñado por el señor Miguel Ángel Venegas, bien puede quedar desnaturalizada la asignación de supervisión, si se observa que no tenía la idoneidad para desempeñar el seguimiento, vigilancia y control de las **obligaciones legales**, pues se itera, sus conocimientos básicos, tecnológicos, esenciales y específicos de su empleo, no cubría dicho aspecto.

Así, para disipar la noción de culpa, vale la pena traer *in extenso*, lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha considerado al respecto:

*“... En la jurisprudencia se aprecian dos acepciones de culpa distintas entre sí y una tercera resultante de la mezcla de las dos anteriores.*

**La primera noción**, concibe la culpa como la violación de una obligación o un deber<sup>33</sup>. Ello implica, como mínimo, para quien asume esa definición, la necesidad de identificar la obligación o el deber incumplido<sup>34</sup>.

**La segunda noción**, entiende la culpa como la falta de diligencia y

<sup>33</sup> Por culpa exclusiva de la víctima se ha entendido como: “la violación por parte de esta de las obligaciones a las cuales está sujeto el administrado, [que] exonera de responsabilidad al Estado en la producción del daño”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de julio de 2014, exp.38.438, M.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>34</sup> Sin embargo, al interior de la jurisprudencia no siempre aparece evidenciado este aspecto, ya que el análisis se centra en la valoración de la conducta en torno al nivel de negligencia, sin adscribirla necesariamente a un deber previsto en el ordenamiento jurídico, lo que no quiere decir que no exista como tal la infracción a una obligación, sino que la sentencia no se ocupa de identificarla.

*cuidado*<sup>35</sup>. La diferencia no es menor si se tiene en cuenta que, en estricto sentido, adscribir esta noción implica ir directamente a la valoración de la culpa en términos de diligencia o negligencia, sin necesidad de identificar previamente un deber defraudado<sup>36</sup>.

**La tercera vertiente**, adopta una noción combinada o compuesta de culpa, en tanto la concibe como la violación a un deber y, a su vez, como la falta de diligencia y cuidado<sup>37</sup>. Tomar esta noción conlleva a realizar un ejercicio de comprobación tanto del deber inobservado como el nivel de negligencia con que se incumple; sin embargo, en la mayoría de los fallos donde se presenta esta definición, al momento de llevar a la práctica ese concepto dual, no siempre se efectúa la verificación completa<sup>38</sup>, por lo que, en realidad, el concepto se queda a medio aplicar, sin que ello, en sí, afecte la existencia y determinación de la causal. Esto es así, si se tiene en cuenta que en todos los casos en los que se ha decidido exonerar al Estado por la culpa de la víctima, la causal se presenta y se sustenta en los hechos; el asunto, por tanto, se reduce a una cuestión meramente metodológica que no incide en el sentido de lo fallado.

Desde luego, de la forma como se conciba la culpa va a depender la aplicación práctica. Así, si la culpa se asume como la violación de un deber, es apenas razonable que en el ejercicio de verificación se deba identificar el deber incumplido, mientras que si la culpa se asimila con la falta de diligencia y cuidado, basta que se identifique una actuación torpe y negligente<sup>39</sup>: es decir, en el reproche no hace falta especificar el deber

<sup>35</sup> En sentido análogo se habla de violación de deberes de conducta.

<sup>36</sup> Como ejemplos se pueden citar, entre otras; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencias del 23 de octubre de 2017, exps. 47297 y 46865, M.P. Jaime Orlando Santofimio y del 20 de noviembre de 2017, exp. 44719, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>37</sup> Esta noción se evidencia en el siguiente aparte jurisprudencial: "Tradicionalmente se ha calificado como culpa la actuación no intencional de un sujeto en forma negligente, imprudente o imperita, a la de quien de manera descuidada y sin la cautela requerida deja de cumplir u omite el deber funcional o conducta que le es exigible; y por su gravedad o intensidad, siguiendo la tradición romanista, se ha distinguido entre la culpa grave o lata, la culpa leve y la culpa levisima, clasificación tripartita con consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contractual o extracontractual, conforme a lo que expresamente a este respecto señale el ordenamiento jurídico". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 2010, exp. 17933, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Esta sentencia, en este aspecto, ha sido objeto de citación recurrente en fallos subsiguientes.

<sup>38</sup> Al respecto, puede verse el análisis de la culpa exclusiva efectuado, entre otras, en las siguientes sentencias, en las cuales se identifica el deber incumplido y la carga de diligencia inobserva, pero no se establece diferencia entre uno y otro; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencias del 23 de octubre de 2017, exps. 46161, 45554, 43397, 46790, 48276, M.P. Jaime Orlando Santofimio y, de la Subsección B, sentencia del 14 de septiembre de 2017, exp. 37257, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Asimismo, ejemplo de la identificación clara tanto del deber incumplido como de la carga de diligencia, lo constituyen las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 6 de julio de 2017, exp. 41449, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; del 1 de junio de 2017, exp. 43991, y del 14 de septiembre de 2017, exp. 39979, M.P. Ramiro Pazos Guerrero y del 5 de abril de 2017, exp. 43414, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>39</sup> A menos, claro está, que se asuma un entendimiento del siguiente orden: "una de las formas de construcción del deber de cuidado, se encuentra en la violación de normas (legales o reglamentarias), destinadas a regular específicamente una actividad". Esa actividad, para algunos, ha de ser peligrosa; aun cuando nada obsta para que ese

*inobservado sino la falta de diligencia en la conducta, cualesquiera que aquella sea*<sup>40</sup>. De ello se siguen dos consecuencias: (i) que se haga una mezcla inapropiada entre deberes de conducta y cargas de diligencia; y (ii) que se le adscriba a la culpa una naturaleza eminentemente objetiva<sup>41</sup> o, por el contrario, subjetiva<sup>42</sup>, hecho que guarda relación también con la equivalencia o distinción que se haga entre culpa grave y dolo civil.”<sup>43</sup>

entendimiento se haga extensible a cualquier tipo de actividad, como por ejemplo, las actividades profesionales. Asumido así, el deber de cuidado no es una mera carga de diligencia, sino genuinamente un deber. BARROS, citado por BARRENA AEDO, Cristian, *El concepto normativo de la culpa como criterio de distribución de riesgos. Un análisis jurisprudencia*, Revista Chilena de Derecho, vol. 41 N° 2, pp. 705 – 728, 2014, p.707.

<sup>40</sup> Ilustrativo de esta noción es el siguiente fragmento jurisprudencial: “Culpa se ha dicho que es la reprochable conducta de un agente que generó un daño antijurídico (injusto) no querido por él pero producido por la omisión voluntaria del deber objetivo de cuidado que le era exigible de acuerdo a sus condiciones personales y las circunstancias en que actuó; o sea, la conducta es culposa cuando el resultado dañino es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo. También por culpa se ha entendido el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible”. Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B, sentencia de 18 de febrero de 2010, exp.17933, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>41</sup> De esta perspectiva se pueden encontrar sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 6 de julio de 2017, exp. 41449 y del 31 de mayo de 2016, exp. 37532, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

En la primera de las mencionadas sentencias, se dijo: “Sin que para efectos de tener por demostrada la culpa grave en que, a la luz del Código Civil, incurrió el señor Hincapié Molina, las incongruencias en las diferentes versiones y argumentos expuestos por los procesados en el trámite de la investigación penal, revistan trascendencia. (...); tampoco interesa la ausencia en las anotaciones de los libros de minuta tanto del mencionado C.A.I. como de la Estación Sexta de Policía sobre los hechos ocurridos. Nótese la naturaleza objetiva de la culpa civil, lo que difiere radicalmente de la certeza que debe acompañar el juicio penal.

Así las cosas, emerge con claridad que la conducta desplegada por el señor Carlos Hincapié Molina en su condición de agente de la Policía Nacional, si bien no constituyó una conducta típica, antijurídica y culpable, no responde al cumplimiento de los deberes constitucionales y legales exigidos para acceder a la reparación deprecada [como son] “los artículos 6° y 121 de la Carta a cuyo tenor los servidores públicos se deben circunscribir al cumplimiento de sus funciones, lo que comporta, además, colaborar con la administración de justicia y respetar el derecho ajeno”.

<sup>42</sup> Sin que en estricto sentido se le adjudicara una naturaleza subjetiva a la culpa, la siguiente sentencia ejemplifica esa postura, en tanto efectuó el análisis de la siguiente manera: “En este orden de ideas, debe preverse que en el caso de autos se vislumbra, más que una actuación culposa del demandante, una clara intención dolosa - maliciosa, infractora e ilegal de quebrantar el ordenamiento penal, pues para la época de la ocurrencia de los hechos conocía y era consciente de las actividades delincuenciales de las que era partícipe, así como de las consecuencias que ellas le generarían, es decir, el aquí demandante debe responder por sus mismo daños, y en virtud de ello no cabe razón al demandante para su petitum demandatorio”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 23 de octubre de 2017, exp. 44084, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>43</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO, Treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 19001-23-31-000-2008-00193-01(41820)

Bajo el anterior precepto jurisprudencial, si se mira con detenimiento, no se encuentra la violación de una obligación o deber en el *sub lite*; es decir, no era una obligación expresa del contrato o de la ley; ahora, si el reproche es por falta de diligencia y cuidado por no corroborarse la información presentada por quien tenía la calidad de contratista, debe analizarse con criterios flexibles de valoración probatoria el caso específico la conducta del agente, quien siempre confió que su obrar o actuar se hacía en el ejercicio del cargo "asignado" conforme a la Constitución, la ley, aunado a que no fue capacitado por la entidad para desempeñar vigilancia y control en asuntos legales, no le fue entregado manual de contratación, y por tanto la exigencia es impropia para el demandado, pues al momento de hacer la confrontación práctica no se logra identificar la culpa grave endilgada.

Aunado a lo anterior, ningún valor le mereció al *a quo* las pruebas obrantes a folio 94-123 anexo 2, en donde se evidencian las planillas de pago programado del año 2010 realizado por Corpaboy, respecto a pensión y salud y aportes parafiscales, la cual no fue tachada de falso o desvirtuada por cualquier otra prueba, lo que le sirvió además al señor Miguel Ángel para que le fuera cerrada una investigación disciplinaria en su contra, por presuntamente no solicitar al contratista dichos soportes, pues con ello se logró desvirtuar el cargo anunciado en su contra. Por lo anterior, encuentra extraño esta Corporación, que mediante oficio emitido el 27 de noviembre de 2017, la Secretaría Administrativa del Municipio de Tunja, manifestara que no se evidenciaron planillas de autoliquidación de aportes a seguridad social y cesantías de los contratos 239 y 444 de 2009, 05 y 311 de 2010, y 001, 217, 527 de 2011 (fl. 1392).

Cabe reiterar que en el asunto es trascendente la experiencia y especialidad del ex agente, pues con ella se determina el grado de culpa, y por lo tanto, si a mejor criterio, se pudiera manifestar que existió falta de diligencia y cuidado en su actuar, lo cierto es que no tiene suficiente identidad para catalogar la culpa como grave, porque no se logró en el proceso, determinar que la omisión reprochada fuera un deber o diligencia específica y atinente a la labor desempeñada.

Vistas así las cosas, es posible afirmar que en el presente asunto no se demostró que el señor Miguel Ángel Venegas, dentro de las actuaciones que se les reprochan, hubiesen actuado con culpa grave, por lo cual la sentencia objeto del recurso de apelación será revocado respecto de este demandado.

### 4.3. SAÚL FERNANDO TORRES

El empleado Saúl Fernando Torres, tiene como último el empleo en la planta de personal del Municipio de Tunja, el denominado Profesional Universitario Código 219-05 (fl. 394), según acta de posesión del 31 de diciembre de 2009 (fl. 116); no obstante, dicho cargo que venía desempeñando en diversas vinculaciones desde el 31 de marzo de 2005.

Mediante **Resolución No. 942 del 28 de diciembre de 2010**, le fue asignada la función de supervisión del contrato de apoyo No. 311 de 2010 (fl. 26 anexo 1).

En ese sentido vale la pena memorar que el contrato No. 311 de 2010, fue suscrito el 20 de agosto de 2010, con un plazo de 3 meses, adicionado el 19 de noviembre de 2010, con un plazo de un mes y once días. Por consiguiente, el acta de inicio fue suscrito por Miguel Ángel Venegas, como supervisor (fl. 18 anexo 1), así como sus actas parciales de pagos 01, 02, y 03 (fl. 14-25).

De otra parte, el acta parcial de pago 04, fue suscrita el 27 de diciembre de 2010, por el señor Saúl Fernando Torres; en ese sentido téngase en cuenta que fue un día antes que se formalizara su designación a través de acto administrativo (fl. 28 anexo 2). Luego, el 31 de diciembre de 2010, se suscribió el acta de terminación del precitado contrato (fl. 30-31 anexo 2), y en la misma fecha, se diligenció el acta de recibo a satisfacción (fl. 31 anexo 2) y la liquidación del mismo (fl. 33 anexo 2).

En esas condiciones, se tiene que el lapso en que fungió el **señor Saúl Fernando Torres** como supervisor del contrato precitado, fue de **tres días**. De igual manera, se hace la salvedad, que existe un informe de ejecución que se evidencia del contrato 311, suscrito el 25 de noviembre de 2010, por Miguel Ángel Venegas (fl. 40), uno adicional el 3 de diciembre de 2010 (fl. 48), sin que exista alguno suscrito por el señor Torres; no obstante en los documentos de terminación y liquidación se dejó la observación por el señor Torres de haberse cumplido todas las obligaciones contractuales respectivas.

Del **contrato 527 de 2011**, se tiene certeza que su acta de inicio se suscribió el **1 de noviembre de 2011** (fl. 333 anexo 2), su acta de pago parcial el 13 de diciembre de 2011 (fl. 334), y el acta de pago parcial del 30 de diciembre de 2011 (fl. 340) todos ellos por Saúl Fernando Torres. Lo anterior hace concluir que el señor Torres en calidad de supervisor del precitado contrato, actuó entre el **1 de noviembre de 2011 al 31 de diciembre de 2011, para un total de 2 meses**. Sea de precisar que no se advierte acto

administrativo, que disponga de la asignación de funciones de supervisor para este último contrato, empero, será tenido en cuenta como quiera que el demandado, así lo afirmó en las actuaciones procesales, además, se le debe dar la credibilidad a las pruebas obrantes al respecto.

De otra parte, el propósito principal del empleo ejercido por **Saúl Fernando Torres**, es *"participar e implementar planes, programas y proyectos para mejorar los sistemas de producción y alcanzar un desarrollo agropecuario y medio ambiente sostenible en el área urbana y rural de Tunja"*; de igual manera, su título profesional es de "ingeniero agrónomo" teniendo como funciones esenciales, las tendientes al progreso rural en los campos agrícolas, pecuario, ecológico, forestal, etc, en concordancia con el plan de desarrollo y otros, para lo cual debía tener conocimientos básicos o esenciales en :

- Sanidad animal y vegetal
- normatividad ambiental
- organización de ferias y eventos agropecuarios y
- plan de desarrollo municipal de Tunja

Dentro del anterior contexto, y haciendo el mismo análisis del demandado Miguel Ángel Venegas, la generalidad de funciones guardan relación con el objeto que tenían los contratos asignados para ser supervisados. Vale decir, garantizar la continuidad, eficiencia y calidad en la prestación del servicio público de plazas de mercado, para asegurar el correcto y oportuno abastecimiento de productos básicos de consumo doméstico, mediante adecuados sistemas de conservación ambiental, sanitaria, de seguridad, entre otros.

Empero, de las obligaciones extraídas en los contratos referenciados, nada expresamente se puede señalar sobre el deber de solicitar los documentos oficiales que concretan los pagos de salarios, prestaciones sociales y parafiscales de los trabajadores vinculados para la ejecución de los contratos.

Nuevamente, vale aclarar sobre la condición de la forma de pago, que de ella tan solo se extrae lo siguiente:

. El pago se haría previa expedición del certificado de cumplimiento a satisfacción y actas de seguimiento suscritas por parte del supervisor y prestación del informe respectivo.

. Paz y salvo por concepto de seguridad social y parafiscales

. Para el último pago, se requería la presentación del informe final, certificado de cumplimiento a satisfacción por parte del supervisor y acreditación de constancia de pago al sistema de seguridad social.

Así las cosas, tal y como ya se analizó para el demandado Miguel Ángel Venegas, lo que evidencia esta instancia, es que todos los requisitos se cumplieron, o por lo menos de ello estaba convencido el Agente estatal. Se generaron actas de seguimiento y presentación de informes, las cuales abundan en el plenario; en cuanto a los paz y salvos de seguridad social y parafiscales, se debe indicar que para el señor Saúl Torres, siempre fueron suficientes los expedidos por la misma CONTRATISTA, sin que pueda endilgársele culpa grave por falta de diligencia o cuidado al no existir documentos que verificaran o corroboran lo afirmado por aquel, por cuanto sus conocimientos profesionales y/o experiencia, no son suficientes para comprender que dicha certificación contrario al cumplimiento de la obligación impregnada al contratista, pudiera estar sometida a falacias de los representantes de CORPABOY, y que su obligación estaba sujeta a la plena y fidedigna comprobación.

Aunado a lo anterior, ningún valor le mereció al *a quo* las pruebas obrantes a folio 94-123 anexo 2, en donde se evidencia las planillas de pago programado del año 2010 realizado por Corpaboy, respecto a pensión y salud y aportes parafiscales, la cual no fue tachada de falsa o desvirtuada por cualquier otra prueba. Por lo anterior, encuentra extraño esta Corporación, que mediante oficio emitido el 27 de noviembre de 2017, la Secretaría Administrativa, manifestara que no se evidenciaron planillas de autoliquidación de aportes a seguridad social y cesantías de los contratos 239 y 444 de 2009, 05 y 311 de 2010, y 001, 217, 527 de 2011 (fl. 1392).

Conforme lo expuesto, esta instancia no encuentra que la conducta reprochada al señor Saúl Torres, deba ser encausada en culpa grave, pues no existe violación directa de una obligación o deber en el sub lite; y si el reproche se insistiera por falta de diligencia y cuidado, el análisis integral del material probatorio, arroja que el resultado de la actuación fue producto de saber entender y conocer que las exigencias que devenían del contrato estaban satisfechas. Aunado a lo anterior, no puede trascender la experiencia y la especialidad del empleo en el asunto, porque la misma no complementada todos los conocimientos necesarios para la supervisión, como eran los aspectos legales, teniéndose certeza conforme lo acreditado en el plenario, que el agente estatal, no fue capacitado, no conoció del manual de contratación de la entidad, y por tanto, exigirle que conociera el proceder correcto del reconocimiento de salarios y prestaciones sociales de los trabajadores particulares que ejecutaban el objeto contractual, es proteger una forma impropia del

actuar o desnaturalizar el empleo del que era titular.

Las anteriores razones son suficientes para que la Sala estime que el fallo apelado amerita ser revocado en lo concerniente a este demandado, toda vez que no se acreditó que el aquí demandado, en su condición de supervisor, hubiere actuado con culpa grave, dentro de la actuación administrativa que dio lugar a la condena patrimonial que asumió el Municipio de Tunja.

## 5. DE LA LIQUIDACIÓN

El plenario sostiene que el Municipio de Tunja, como consecuencia de la condena impuesta, pagó la suma de \$ 61.125.129; así, el fallo de primera instancia, precisó que al excluir la cuota que le corresponde a CORPABOY, el monto que versa la pretensión en este medio de control, es lo correspondiente al 50%, es decir, la suma de \$30.562.565, valor que al ser actualizado arrojó un total a resarcir de \$ 35.311.679.

De dicha suma referida, el *a quo* consideró que las partes condenadas debían asumir por partes iguales, por haber actuado con culpa grave. No obstante, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 678 de 2001, el monto de condena correspondiente, debe ser cuantificado atendiendo el grado de participación del agente involucrado en la producción del daño.

Ahora bien, como quiera que en el *sub lite* se acreditó que el **señor Jairo Ernesto Sierra Torres** participó en la producción del daño con culpa grave, por el tiempo que durara la designación de supervisor, esto es del 5 de junio al 31 de diciembre de 2009, su participación deber ser cuantificada de la siguiente manera:

Valor de la condena asumida por el Municipio de Tunja, indexado a 4 de mayo de 2018 (fecha fallo de primera instancia): \$35.311.679.

Por consiguiente, se debe actualizar la condena, utilizando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Para despejar esta fórmula se tendrá en cuenta que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo pagado por la entidad pública en razón de la condena judicial (\$ 35.311.679.00), por el

guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que se efectuó el pago, así:

$$\begin{array}{r} \text{R: } \$ 35.311.679 * 102.94 \\ \hline 98.91 \end{array}$$

**R: \$ 36.750.422**

Teniendo en cuenta que dicho monto corresponde al porcentaje asumido por el Municipio de Tunja por el tiempo en que estuviera vinculada la trabajadora sin el correspondiente pago de salarios y prestaciones sociales, es decir, entre el 9 de junio de 2009 y el 31 de marzo de 2012, el porcentaje de participación del señor Sierra debe ser el equivalente al tiempo comprendido entre el 9 de junio de 2009 al 31 de diciembre del mismo año, por el lapso en que asumió la designación de supervisor, el cual corresponde al 9.091% para un monto cuantificado en la suma de \$3.340.981, valor que deberá reembolsar el señor **Jairo Ernesto Sierra Torres**, a título de condena en repetición.

## 6. COSTAS PROCESALES

En cuanto a las **costas en segunda instancia**, ésta Sala se abstendrá de efectuar condena alguna en razón a que en el presente proceso de repetición se ventila un interés público, ello en atención a lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011: "**Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas (...)**".

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, SALA DE DECISIÓN No. 4**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA:

**PRIMERO: Confirmar** la sentencia proferida el 4 de mayo de 2018 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, excepto los numerales **tercero y quinto** que se revocan, y el **primero y cuarto** que se modifica quedando de la siguiente manera:

actuar o desnaturalizar el empleo del que era titular.

Las anteriores razones son suficientes para que la Sala estime que el fallo apelado amerita ser revocado en lo concerniente a este demandado, toda vez que no se acreditó que el aquí demandado, en su condición de supervisor, hubiere actuado con culpa grave, dentro de la actuación administrativa que dio lugar a la condena patrimonial que asumió el Municipio de Tunja.

## 5. DE LA LIQUIDACIÓN

El plenario sostiene que el Municipio de Tunja, como consecuencia de la condena impuesta, pagó la suma de \$ 61.125.129; así, el fallo de primera instancia, precisó que al excluir la cuota que le corresponde a CORPABOY, el monto que versa la pretensión en este medio de control, es lo correspondiente al 50%, es decir, la suma de \$30.562.565, valor que al ser actualizado arrojó un total a resarcir de \$ 35.311.679.

De dicha suma referida, el *a quo* consideró que las partes condenadas debían asumir por partes iguales, por haber actuado con culpa grave. No obstante, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 678 de 2001, el monto de condena correspondiente, debe ser cuantificado atendiendo el grado de participación del agente involucrado en la producción del daño.

Ahora bien, como quiera que en el *sub lite* se acreditó que el **señor Jairo Ernesto Sierra Torres** participó en la producción del daño con culpa grave, por el tiempo que durara la designación de supervisor, esto es del 5 de junio al 31 de diciembre de 2009, su participación deber ser cuantificada de la siguiente manera:

Valor de la condena asumida por el Municipio de Tunja, indexado a 4 de mayo de 2018 (fecha fallo de primera instancia): \$35.311.679.

Por consiguiente, se debe actualizar la condena, utilizando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Para despejar esta fórmula se tendrá en cuenta que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo pagado por la entidad pública en razón de la condena judicial (\$ 35.311.679.00), por el

guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que se efectuó el pago, así:

$$\text{R: } \$ 35.311.679 * 102.94 \\ \hline 98.91$$

**R: \$ 36.750.422**

Teniendo en cuenta que dicho monto corresponde al porcentaje asumido por el Municipio de Tunja por el tiempo en que estuviera vinculada la trabajadora sin el correspondiente pago de salarios y prestaciones sociales, es decir, entre el 9 de junio de 2009 y el 31 de marzo de 2012, el porcentaje de participación del señor Sierra debe ser el equivalente al tiempo comprendido entre el 9 de junio de 2009 al 31 de diciembre del mismo año, por el lapso en que asumió la designación de supervisor, el cual corresponde al 9.091% para un monto cuantificado en la suma de \$3.340.981, valor que deberá reembolsar el señor **Jairo Ernesto Sierra Torres**, a título de condena en repetición.

#### **6. COSTAS PROCESALES**

En cuanto a las **costas en segunda instancia**, ésta Sala se abstendrá de efectuar condena alguna en razón a que en el presente proceso de repetición se ventila un interés público, ello en atención a lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011: "**Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas (...)**".

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, SALA DE DECISIÓN No. 4**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: Confirmar** la sentencia proferida el 4 de mayo de 2018 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, excepto los numerales **tercero y quinto** que se revocan, y el **primero y cuarto** que se modifica, quedando de la siguiente manera:

**"PRIMERO: DECLARAR CIVIL Y PATRIMONIALMENTE RESPONSABLE** a la CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOYACÁ –CORPABOY- con Nit 900231687-5, por su **actuar doloso** a través de sus representantes legales EDILMA SAINEA DE CEPEDA con c.c. 40.014.904 y GIOVANNI ALEXANDER PARADA GONZALEZ con c.c. 7.175.327, y al señor JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES con c.c. No 7.164.748 por haber actuado con **culpa grave**, dando lugar a la condena impuesta al municipio de Tunja, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Tunja el 17 de octubre de 2013 modificada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Tunja el día 4 de diciembre de 2013, dentro del proceso Ordinario Laboral No 2012-0181, por lo expuesto en precedencia.

**CUARTO: CONDENAR** al señor **JAIRO ERNESTO SIERRA TORRES** con c.c. No 7.164.748, a pagar al municipio de Tunja, la suma de **TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN PESOS / MCTE (\$3.340.981)**, correspondiente al 9.091% de la condena impuesta, la cual fue actualizada, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

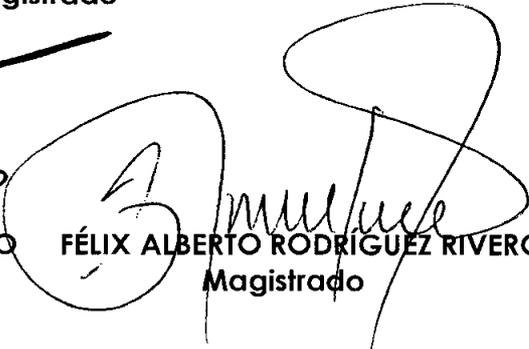
**TERCERO:** Notificada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, previo registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

Esta providencia se estudió y aprobó en la Sala según acta de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

  
**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACÁ  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior su notificación por estado  
No. 143 de hoy, 12 de Agosto 2019  
EL SECRETARIO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
 MAGISTRADO PONENTE: Dr. JOSE ASCENCION FERNANDEZ OSORIO  
 DTE: MUNICIPIO DE TUNJA  
 DDO: CORPABOY  
 RADICADO: 2015-191

CONCEPTO	VALOR
Salario que devengaba a la fecha fecha de los hechos	\$ 35.311.679,00

**ACTUALIZACION DE LA DEUDA**

**Formula:**  $R.H*(I.F/I.I)$

**donde:** R.H = Valor adeudado

I.I = Certificado por el Dane, vigente a la fecha sentencia de 1ª instancia

I.F = Certificado por el Dane, Vigente a la fecha probable de fallo 13/08/2019

FECHA	CAPITAL	INDICE INICIAL	INDICE FINAL	INDEXACION	VALOR INDEXADO
04/05/2018	\$ 35.311.679	98,91		1.438.742,96	\$ 36.750.422
28/08/2019			102,94		
<b>SALARIO DE LA VICTIMA DIRECTA A FECHA 24/07/2019</b>					<b>\$ 36.750.422</b>

CONDENA IMPUESTA A CORPABOY (SENTENCIA DE FECHA 4/05/2018) 50%	\$ 18.375.211
CONDENA IMPUESTA A JAIRO (SENTENCIA II INSTANCIA) 9,091% correspondiente a 6 meses	\$ 3.340.981

Liquido-.   
**Gabriela Montañez Bermúdez**  
 Contadora Tribunal Administrativo de Boyacá