



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Proceso : 50001-2331-000-2011-00447-00
Medio de control : Repetición
Demandante : MUNICIPIO DE ACACIAS – META
Demandado : OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Decide la Sala la demanda incoada por el MUNICIPIO DE ACACIAS – META contra OLEGARIO MANCERA CESPEDES, JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, en ejercicio de la acción de Repetición. Lo anterior, en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA19-11448 de fecha 19 de noviembre de 2019 y No. PCSJA20-11596 de fecha 14 de julio de 2020, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que remitió a este Tribunal procesos del sistema escritural que se encontraran para sentencia en el Tribunal Administrativo del Meta.

1. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones y condenas¹:

La entidad demandante las solicitó de la siguiente manera:

“PRIMERA: Que se declare responsable patrimonialmente a OLEGARIO MANCERA CESPEDES, en su calidad de ex – mandatario local de Acacias (Meta) mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.139.956, JESUS RAUL MORENO BARACALDO identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.411.504, en su calidad de ex – presidente del Consejo Municipal de Acacias y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO identificada con la cédula de ciudadanía No. 40.431.644, en su condición de ex – Secretaria General del Concejo Municipal de Acacias, como resultado de sus conductas gravemente culposas, que originaron la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada, proferida en contra del Municipio de Acacias a instancia del Tribunal Administrativo del Meta el cinco (5) de diciembre de 2006, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 50001-2331-000-2003-10061-00 (M.P. Dr. Teresa Herrera Andrade) instaurada por JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA.

SEGUNDA: Condenar a los ex servidores públicos OLEGARIO MANCERA CESPEDES, JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, a pagar a favor de la entidad territorial que represento la suma de SETENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CINCO MIL OCHENTA Y DOS PESOS CON TREINTA Y SIES (sic) CENTAVOS (\$71.205.082,36), cantidad liquida de dinero que debió reconocer el Municipio a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, como consecuencia de la condena de que fue objeto, debidamente actualizada.

¹ Folios 1 a 2 del cuaderno principal.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

TERCERA: *Que se disponga el cumplimiento del fallo en los términos del Art. 176 a 178 del C.C.A.*

CUARTA: *Que se condene en costas al demandado, si es que a ello hubiere lugar.”*

1.2. Hechos o fundamento del medio de control²

Como fundamentos de hecho de las pretensiones, se tienen:

- El Tribunal Administrativo del Meta mediante sentencia del 5 de diciembre del año 2006 declaró la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales fue suprimido el cargo desempeñado por JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA dentro de la planta del Municipio de Acacias, y en consecuencia ordenó su reincorporación y condenó al ente Municipal al reconocimiento y pago de todos los emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir desde el momento de su retiro hasta cuando se hiciera efectivo su reintegro.

- La sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta quedó ejecutoriada el 11 de abril de 2007.

- El Municipio de Acacias profirió la Resolución No. 289 del 17 de abril de 2008, a través de la cual ordenó dar cumplimiento a una sentencia, reconociendo a favor de JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, la suma de \$66.097.462.68.

- El Municipio de Acacias realizó el desembolso de dicha suma a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, el día 6 de junio de 2008.

- El Municipio de Acacias profirió la Resolución No. 551 del 19 de septiembre de 2008, en donde determinó que la liquidación total a favor de JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA ascendía a la suma de \$71.205.082,36, debiéndose por ello, un saldo de \$5.107.619.68.

- El Municipio de Acacias realizó el desembolso de los \$5.107.619.68 a favor de JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, el día 3 de octubre de 2008.

1.3. Fundamento de derecho

Se citan como fundamento de derecho las siguientes disposiciones:

Constitución Política: preámbulo y artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25 y 90.

Ley 678 de 2001.

Código Contencioso Administrativo: artículo 139.

Ley 446 de 1998: artículo 149 y 44 numeral 9.

Ley 136 de 1994.

Acuerdo No. 13 de 1998, expedido por el Concejo Municipal de Acacias.

² Folios 2 a 3 del cuaderno principal.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

1.4. Contestación de la demanda

1.4.1. JESUS RAUL MORENO BARACALDO

Contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, manifestando como razones de defensa que hay inexistencia de dolo o culpa grave dentro de su actuación, teniendo en cuenta que como presidente del Concejo Municipal de Acacias – Meta, se opuso a la aprobación del Acuerdo No. 052 del 2002 por no cumplir con el trámite legal para ello.

En ese sentido, a la entidad demandante no le asistía ningún argumento fáctico o jurídico para vincularlo al proceso, ya que obró con estricto acatamiento a la Ley.

1.4.2. OLEGARIO MANCERA CESPEDES

Contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, manifestando como razones de defensa que la parte demandante no indicó frente a él cual había sido la conducta constitutiva de culpa grave, pues solo adujo que se produjo en la adopción de actos administrativos que conllevaron a la desvinculación de un empleado de la planta global de dicho ente Municipal cuando actuaba en calidad de Alcalde del Municipio de Acacias - Meta; sin embargo desconoce que ese trámite se dio en razón a las facultades legales otorgadas por el Concejo en donde no tuvo ninguna injerencia, ya que no participó en el trámite de aprobación y expedición del Acuerdo No. 052 de 2002.

Por su parte, indicó que si bien el Acuerdo No. 052 de 2002 a través del cual se facultó al Alcalde para ejecutar la reestructuración administrativa central y sus entes descentralizados, no fue discutido en sesiones ordinarias o extraordinarias de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, lo cierto es que ello sucedió así, porque dicha norma se encontraba suspendida según lo dispuesto en el Decreto 2255 de 2002, en consideración a la grave alteración del orden público que por ese entonces afectada a los Concejales.

Ante esa circunstancia, el Concejo Municipal de Acacias al expedir el Acuerdo No. 052 de 2002, no actuó de manera irregular, siendo entonces, que ese acto administrativo no estuviera viciado.

Así las cosas, los actos administrativos proferidos en virtud de la facultad otorgada por el Acuerdo No. 052 de 2002, gozan de presunción de legalidad, y en ese sentido, es claro que no se demostró una actuación dolosa o gravemente culposa por parte del demandado.

1.4.1. CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

No contestó la demanda.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

2. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el día 21 de septiembre de 2010 ante los Juzgados Administrativos de Villavicencio³ y admitida⁴. La parte demandada presentó solicitud de nulidad de todo lo actuado por falta de competencia⁵, Operador Judicial que accedió a la misma, remitiendo el expediente al Tribunal Administrativo del Meta⁶, Corporación que procedió a admitirla⁷. Los demandados dentro de la oportunidad legal la contestaron⁸. Se solicitó la desvinculación del proceso de OLEGARIO MANCERA CESPEDES por fallecimiento⁹. El Tribunal Administrativo del Meta negó la solicitud presentada y ordenó seguir el proceso en contra de los herederos determinados e indeterminados del difunto, así mismo, abrió a pruebas el proceso¹⁰ y posteriormente, se corrió traslado común a las partes y al Ministerio Público, para la presentación de los alegatos de conclusión¹¹.

Solo la entidad demandante y OLEGARIO MANCERA CESPEDES presentaron sus alegatos de conclusión, reafirmando lo expuesto en la demanda y en la contestación de la misma.

El Ministerio Público no emitió concepto de fondo.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

No advirtiéndose ninguna causal que invalide lo actuado, procede a dictarse sentencia.

3.1. Competencia

El Artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, se refiere al tema de transición y vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA”, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.” (Subrayado de la Sala)

³ Folio 39 del cuaderno principal.

⁴ Folios 44 a 45 del cuaderno principal.

⁵ Folio 60 del cuaderno principal.

⁶ Folios 64 a 64 del cuaderno principal.

⁷ Folios 72 a 73 del cuaderno principal.

⁸ Folios 91 a 98; 210 a 217 del cuaderno principal.

⁹ Folio 233 del cuaderno principal.

¹⁰ Folios 249 a 250 del cuaderno principal.

¹¹ Folio 353 del cuaderno principal.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Teniendo en cuenta lo anterior, y como quiera que la demanda fue presentada el día 21 de septiembre de 2010, es claro que se deberá regir por las normas anteriores a la Ley 1437 de 2011, es decir, el Decreto – Ley 01 de 1984.

3.2. Ejercicio oportuno de la acción

De acuerdo con el artículo 11 de Ley 678 de 2001 y lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en sentencias C-832 de 2001¹² y C-394 de 2002¹³, la acción de repetición tiene un término de caducidad de 2 años, contados a partir del día siguiente a aquel en el que la condena hubiera sido pagada por la entidad o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, según lo previsto en el inciso 4º del artículo 177 del CCA¹⁴.

En ese sentido, se tiene que debe tomarse en cuenta para lo referente al término de caducidad lo que ocurra primero en el tiempo, esto es, el pago de total de la suma a que se condenó o por la cual se concilió, o cuyo reconocimiento se realizó, o el vencimiento de los 18 meses a que se refiere la norma sin que se haya realizado el pago de tal suma, como el momento para que empiece a correr el término para ejercer el derecho de acción.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, en el presente caso es necesario determinar *-en principio-* cuándo se produjo el pago de la indemnización impuesta por la jurisdicción en la sentencia condenatoria a la entidad pública, el cual no sólo tiene incidencia para acreditar uno de los requisitos para la prosperidad de la acción de repetición, sino que, a la vez, es un aspecto fundamental para verificar el presupuesto procesal del ejercicio oportuno del derecho de acción.

En el *sub lite*, se tiene que la entidad demandante alega haber realizado el pago de la obligación en dos cuotas. La primera, mediante transferencia bancaria llevada a cabo el día 6 de junio de 2008 a la cuenta de ahorro del demandante del proceso de Nulidad y Restablecimiento del derecho que dio origen a la demanda de la referencia, por valor de \$66.097.462,68. Y la segunda, en transferencia bancaria del 3 de octubre de 2008 por la suma de \$5.107.619,68, para un total de \$71.205.082,36.

¹² “Declarar EXEQUIBLE la expresión ‘contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad’, contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, bajo el entendido que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-832 de 2001.

¹³ “Tercero.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados en esta Sentencia, el segundo inciso del artículo 11 de la Ley 678 de 2001, bajo el entendido que la expresión ‘Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago’ contenida en él, se somete al mismo condicionamiento establecido en la Sentencia C-832 de 2001, es decir, que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo”. CONSTITUCIONAL. Sentencia C-394 de 2002.

¹⁴ CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. “Artículo 177. [...] Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria”.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Por su parte, se tiene que la sentencia quedó ejecutoriada el 11 de abril de 2007, por lo que el vencimiento de los 18 meses, feneció el 12 de octubre de 2008, que por ser día domingo, se traslada al día hábil siguiente, esto es, 14 de octubre de 2008.

Se advierte entonces, que lo que ocurrió primero fue el pago total de la obligación, por lo que es a partir de esa premisa que deben contabilizarse los dos años previstos en la Ley para la interposición de la demanda en ejercicio de la acción de repetición.

Por lo tanto, el último día de plazo *-hito final-* que tenía la entidad demandante para radicar la demanda, era el día 4 de octubre de 2010.

Como quiera que la demanda fue interpuesta el 21 de septiembre de 2010, es claro que la misma se presentó dentro de la oportunidad legal.

3.3. Problema jurídico

La controversia consiste en dilucidar si hay lugar a declarar la responsabilidad de OLEGARIO MANCERA CESPEDES, JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO por los perjuicios ocasionados al MUNICIPIO DE ACACIAS – META, como consecuencia de la condena impuesta a dicha entidad dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con radicación No. 50001-23-31-000-2003-10061-00 demandante JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala inicialmente se referirá a los presupuestos de prosperidad de la acción de repetición, para luego descender al caso concreto.

3.3.1. Presupuestos de prosperidad en la acción de repetición

La acción de repetición es el mecanismo judicial dispuesto por la Constitución *-artículo 90-* y desarrollado por la Ley para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex-servidores públicos o de los particulares que cumplen funciones públicas los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Esa posibilidad también la contempló el artículo 71 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, según la cual *“en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”*. Dicha disposición normativa se precisa se refiere únicamente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, sin perjuicio de lo establecido por el Código Contencioso Administrativo.

De igual manera, el legislador expidió la Ley 678 de 2001 *“Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”*, aplicable al caso en concreto como quiera

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

que los hechos ocurrieron con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma, ya que si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la imposición de la condena por cuyo pago se repite acaecieron con anterioridad, debía acudirse a las disposiciones del Código Civil.

El artículo 2° de la Ley 678 de 2001 preceptúa:

“ARTÍCULO 2o. 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 (...).”

Así entonces, la acción de repetición se erige como el mecanismo procesal con que cuenta el Estado para proteger el patrimonio público, pues, sustentado en la **responsabilidad patrimonial de los servidores y ex-servidores públicos**, tiene el derecho y la obligación de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para que se declare responsable al agente que, con su **actuar doloso o gravemente culpos**, haya causado el daño antijurídico por el cual la entidad pagó.

En este orden de ideas, dicha acción tiene naturaleza eminentemente resarcitoria o indemnizatoria, de carácter público, cuya finalidad es la protección del patrimonio y de la moralidad pública, así como la eficiencia en el ejercicio de la función pública. Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001 expresó:

“(...) es importante resaltar que la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, como lo señala el artículo 2 de la Constitución Política.

“Si el legislador no hubiese creado mecanismos procesales para poder vincular a los funcionarios con el objeto de determinar si su conducta dolosa o gravemente culposa es la causa de la condena impuesta por el juez a la entidad, el Estado se encontraría sin herramientas para la defensa de la integridad de su patrimonio y para preservar la moralidad pública”.

De esta manera, cuando una entidad pública formula una acción de repetición ejerce el deber constitucional de acudir a la Jurisdicción para efectos de recuperar el menoscabo patrimonial acaecido en razón del pago indemnizatorio realizado.

Ahora bien, para la prosperidad de la acción de repetición el Honorable Consejo de Estado en su reiterada jurisprudencia¹⁵, ha manifestado que deben confluir los siguientes elementos:¹⁶

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, M. P. Alberto Montaña Plata, 30 de octubre de 2019, Rad. 7300123310002010 0036801 (43861).

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera M. P. Marta Nubia Velásquez Rico (E), 12 de octubre de 2017, rad. 66001-23-31-000-2002-00068-01, 42802: “Los tres primeros requisitos son de

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

- a) La existencia de una condena judicial o de un acuerdo conciliatorio que impuso a la entidad estatal demandante, el pago de una suma de dinero.
- b) El pago que haya realizado la entidad.
- c) La calidad del demandado como agente o ex servidor del Estado y su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado.
- d) La culpa grave o el dolo del demandado¹⁷.

Es importante en este punto señalar, que en cuanto a la acreditación del pago el cual ha sido tema controversial por parte del órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia del 30 de octubre de 2019, rad. 7300123310002010 0036801, (438611), se aceptó la idoneidad de varias pruebas surgidas de la entidad demandante y sin exigir constancias del beneficiario o del banco, como la orden de pago y el comprobante de egreso, pues *“son documentos públicos, que se presumen auténticos y veraces, razón por la cual, tienen pleno valor probatorio para acreditar el pago (...) Así las cosas, estos medios probatorios, deben ser analizados de conformidad con la sana crítica. Por tanto, la Sala concluye que existen suficientes elementos de convicción que demuestran el cumplimiento del segundo requisito de la acción de repetición”*. Se respaldó en los artículos 251 y 264, del C.P.C, disposiciones que se encuentran hoy en los artículos 243 y 257, CGP. Con ello se revocó la sentencia de primera instancia que había negado las pretensiones por *“la falta de acreditación de este requisito, porque, dentro del expediente, no se advertía ninguna constancia, a partir de la cual, se confirmaría el recibo a satisfacción del pago de la condena por parte del demandante del proceso de reparación directa”*.

Recientemente, el Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado Jaime Enrique Rodríguez Navas¹⁸, en detallada recopilación de las distintas posturas que se han expuesto y las que se mantienen en la Sección Tercera, estableció que son idóneas varias pruebas para acreditar el pago: **(i)** Las emanadas de los beneficiarios de la sentencia que origina la repetición o de su apoderado, con el recibido del dinero o el paz y salvo; o **(ii)** Las emitidas por la entidad bancaria sobre la consignación a nombre de dichos favorecidos o de su representante judicial.

En ese sentido, expresó que:

“3.4.5.5. De conformidad con el reseñado criterio jurisprudencial para la acreditación del pago de la obligación indemnizatoria, de acuerdo con el cual se

carácter objetivo y frente a ellos resultan aplicables las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda. 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 para cuya recuperación se adelanta la acción de repetición, pero, en todo caso, los anteriores elementos deben estar debidamente acreditados por la demandante para que prospere la acción de repetición”.

¹⁷ Sobre estos elementos o requisitos, ver entre otras, las sentencias C-430/01, C-374/02 y C-619/02.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 31 de enero de 2020, rad. 25000232600020070058801 (42037).

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

requiere certificación bancaria o constancia de recibo del accipiens, resulta claro para esta Colegiatura que en el presente asunto no se probó este presupuesto de prosperidad de las pretensiones de repetición, ya que ni las resoluciones (...) ni los comprobantes de egreso (...) fueron suscritos por el beneficiario del pago, como constancia de recibo a satisfacción, pese a haberse dispuesto en dichos comprobantes una casilla para ello”.

No obstante, a continuación la sentencia establece que:

“3.4.7.1. No pasa por alto esta Colegiatura, por otra parte, que en la Sección Tercera se ha sostenido otro criterio para la acreditación del pago como presupuesto de prosperidad de las pretensiones de repetición, de conformidad con el cual: (...)”, cita recientes providencias de las Subsecciones B y C, y menciona dentro de ellas que “(...) En la misma fecha, esta Colegiatura estimó probado el pago con copia simple de la resolución y certificación expedidos por la demandante”.

Ahora bien, este Tribunal en decisiones del 6 de mayo de 2020¹⁹, concluyó respecto la jurisprudencia citada, lo siguiente:

“Se consagra así, si bien sin unanimidad hasta hoy, en esta misma sentencia del 30 de enero de 2020 en lo que coincide con otras anteriores y aun recientes de varias Subsecciones que registra en su detallada compilación, un tercer tipo de pruebas idóneas para también acreditar el pago, sin requerir de otra adicional de los beneficiarios o del banco: (iii) Las expedidas por la propia entidad estatal donde haga constar que les giró el valor de la condena al beneficiario, con documentos que cumplan en lo que corresponda con los requisitos de los artículos 251-293, C.P.C, o 243-274, CGP, lo cual debe ser analizado por el Juez en cada caso concreto.

Precisamente, en la última sentencia citada y dentro del tercer escenario, el de las pruebas emitidas por la propia entidad estatal, no aceptó los comprobantes de egreso que presentó la autoridad demandante, porque carecían de algunas de dichas exigencias legales, como la firma y la individualización de quien debía suscribirlos y negó las pretensiones.

*La plena prueba del pago que constituye un documento de la autoridad condenada en donde se haga constar la erogación, sin requerir de otro adicional confirmatorio de los beneficiarios o del banco, lo estableció de manera expresa y concreta, sin lugar a equívocos, el inciso tercero del artículo 142 del CPACA, al determinar que “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”. Resaltados fuera del original.*

Si bien es cierto que esta disposición se estableció para los procesos que se adelanten con el CPACA, no es menos cierto que se trata de la misma situación de hecho y de derecho de los tramitados con el C.C.A, a lo que se suma que nuestra Alta Corte en varias oportunidades ha aceptado tal criterio, como lo reseñó la referida sentencia del 30 de enero de 2020, al citar que “(...) En la misma fecha, esta Colegiatura estimó probado el pago con copia simple de la resolución y certificación expedidos por la demandante”.

¹⁹ Tribunal Administrativo de Arauca, M.P. Norberto Cermeño, Sentencias del 6 de mayo de 2020 con Radicados Nos. 50001-3331-701-2012-00013-01, 50001-2331-000-2012-00271-00, 50001-3331-002-2012-00114-01, 50001-2331-000-2006-00972-00, 50001-2331-000-2001-30535-00, y 50001-2331-000-2010-00237-00.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

El Tribunal Administrativo de Arauca agrega en respaldo de aceptar como plena prueba del pago el escenario (iii), que las presunciones de los artículos 251-293, C.P.C, y 243-274, CGP sobre la legalidad, veracidad y autenticidad de los documentos en donde se hace constar el pago proferidos por la entidad estatal sin requerir de otros que los valide o confirme, se mantienen incólumes en el proceso, salvo que en ejercicio de su deber de probar, la parte demandada demuestre lo contrario, los objete o tache o desvirtúe; así, puede traer ante el Juez de la repetición, documentos o testimonios de los beneficiarios negando el recibido del dinero, o exhibir un proceso ejecutivo donde se le cobra a la entidad, o certificación del banco donde aparezca que la cuenta no es de ellos, o contravirtiendo los documentos oficiales, entre múltiples opciones de que disponen. Si nada de esto ocurre o se superan los reproches, el pago está acreditado en forma idónea y suficiente.

Pero además, no se observa razonable, ni lógico, ni jurídico, cómo el mismo documento (“el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago”) se admite como plena prueba sin discusión a partir del 12 de julio de 2012 (Inciso tercero, artículo 142, CPACA; sentencia citada del 30 de enero de 2020), pero se niega si es del 11 de ese mes y año o de antes, máxime cuando no se desvirtuó y ninguna norma jurídica exigía un requisito especial o de tarifa legal para demostrar el pago, ni permitía rechazarlo para desconocer la erogación, con el único resultado cierto que al desconocer lo que desde el 12 de julio de 2012 se acepta, se pierden los dineros de todos los colombianos.

Si bien existe la natural desconfianza social sobre la ética y la transparencia y la credibilidad de los servidores públicos, pero por increíble que pueda parecer, la presunción de buena fe también los protege, así como a las entidades estatales, en sus gestiones en este caso, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Artículo 83, C. Po), máxime cuando cada vez más, llegan al servicio del Estado personas que actúan dentro de la total legalidad y moralidad pública.

Y es dable, Justo y Jurídico, aplicar las citadas presunciones constitucional y legales en su favor, sobre todo cuando aquí su intervención no es en su propio beneficio personal sino en el del interés general, al igual que se hace en la misma forma en que a los particulares cuando no lo pueden demostrar (Que ejercen actividad económica generadora de ingresos, que devengan al menos un SMMLV, que padecen dolor y angustia por las lesiones o muerte de parientes, que las víctimas directas los apoyaría en lo que resta de expectativa de vida o hasta los 25 años, que al recobrar la libertad luego de privación injusta se tardan varios meses para conseguir trabajo, que ante algunas pérdidas hay al menos un lucro cesante del 6% anual por máximo seis meses, entre muchas otras), se les asignan múltiples derechos por mero suponer la Ley o la Jurisprudencia que les podrían corresponder.”

Dispuesto lo anterior, se debe precisar que la no acreditación de los dos primeros requisitos, esto es, la imposición de una obligación a cargo de la entidad pública demandante y el pago real o efectivo de la indemnización respectiva por parte de la misma, tornan improcedente la acción y relevan al Juez por completo de realizar un análisis de la responsabilidad que se le imputa al demandado.

En efecto, los mencionados supuestos constituyen el punto de partida para estudiar de fondo los hechos atribuibles a la conducta de quien ha sido demandado, pues el objeto de la repetición lo constituye la reclamación de una suma de dinero que hubiere sido cancelada por la entidad demandante, de manera que la falta de prueba de ese daño desvirtúa totalmente el objeto de la

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

acción, en relación con la cual se habría de concluir que carece de fundamento siendo que en esa medida se deberán negar las súplicas de la demanda.

3.3.2. Caso concreto

Descendiendo al sub judice, se analizará si hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial de OLEGARIO MANCERA CESPEDES, JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, determinando para ello, si se cumple con los requisitos exigidos para la prosperidad de la acción de repetición de acuerdo con el material probatorio recaudado.

3.3.2.1. Respecto del primer elemento, esto es, **la existencia de una condena judicial o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación**, se tiene que obra dentro del plenario las siguientes pruebas:

- Sentencia del 5 diciembre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentado por JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA contra el MUNICIPIO DE ACACIAS, en la cual se dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“PRIMERO.- NEGAR las excepciones planteadas.

SEGUNDO.- DAR INAPLICACION del Acuerdo No. 052 del 21 de octubre de 2002, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- DECLÁRESE la NULIDAD parcial de los Decretos No. 254, 255 y 256 del 22 de noviembre de 2002, y de la Resolución No. 189 del 22 de noviembre de 2002, proferidos por el **ALCALDE DE ACACIAS (META)**, por medio de los cuales se realiza el proceso de reestructuración del sector central y descentralizado de la Administración Municipal, en cuanto tiene la capacidad de afectar la situación laboral y particular y concreta del actor, **JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA**.

CUARTO.- ORDENAR al **MUNICIPIO DE ACACIAS (META)** el **REINTEGRO** de **JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA**, al cargo que ocupaba antes de su desvinculación o a uno de igual categoría y **CONDENAR** al pago de todos los sueldo, aumentos y emolumentos, cesantías y demás prestaciones dejadas de percibir durante el tiempo que permanezca desvinculado de la Institución. Para efectos de esta liquidación se tendrá en cuenta la suma pagada al actor, por concepto de indemnización antes de indexar la respectiva liquidación.

QUINTO.- Para los efectos de los pagos salariales, téngase en cuenta la prohibición del art. 128 de la C.N.

SEXTO.- DECLARAR que para todos los efectos legales y prestaciones no ha existido solución de continuidad en la relación laboral de **JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA**, con el **MUNICIPIO DE ACACIAS (META)**.

SEPTIMO.- DESE cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

OCTAVO.- NIEGUENSE las demás pretensiones.”. (Folios 569 a 578 del cuaderno de anexos No. 1).

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Así las cosas, se cumplió con el mencionado requisito exigido para la prosperidad de la acción de repetición.

3.3.2.2. En cuanto a la segunda exigencia, consistente en la **prueba del pago efectivo realizado por el Estado**, reposan en el plenario los siguientes documentos:

- Copia de la Resolución No. 289 del 17 de abril del 2008 proferida por el ALCALDE MUNICIPAL DE ACACIAS “*Por medio de la cual se reconoce y ordena un pago*”. Dicho acto administrativo resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: Dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 5 de diciembre de 2006, en su artículo Cuarto dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 500012331001-2003-10061-00, promovido por JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA en contra del Municipio de Acacias.

ARTICULO SEGUNDO: Reconocer y ordenar el pago de SESENTA Y SEIS MILLONES NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON VEINTIUN CENTAVOS (\$66.097.462,68) a favor de JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA (...).

ARTICULO TERCERO: El anterior pago se realiza de conformidad con la liquidación realizada, que se adjunta al presente acto administrativo, haciendo este parte del mismo del cual se le hará entrega de una copia al demandante. (...).” (Folios 355 a 356 del cuaderno principal)

- Copia del comprobante de egreso No. 2008000748 del 6 de junio de 2008, a través del cual se estableció la entrega de cheque No. 1568 a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, por valor de \$66.097.462,68, documento que cuenta con la firma de recibido de su beneficiario (Folio 357 del cuaderno principal).

- Copia de la Resolución No. 551 del 19 de septiembre del 2008 proferida por el ALCALDE MUNICIPAL DE ACACIAS “*Por medio de la cual se autoriza un pago*”. Dicho acto administrativo resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago de CINCO MILLONES CIENTO SIETE MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE PESOS CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS (\$5.107.619,68) a señor JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA (...).

ARTICULO SEGUNDO: El anterior pago se realiza de conformidad con la liquidación realizada, que se adjunta al presente acto administrativo, haciendo este parte del mismo del cual se le hará entrega de una copia al apoderado. (...).” (Folios 26 a 28 del cuaderno principal)

- Copia del comprobante de egreso No. 2008001513 del 3 de octubre de 2008, a través del cual se estableció la entrega de cheque No. 2085 a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, por valor de \$5.107.619,68, documento que cuenta con la firma de recibido de su beneficiario (Folio 29 del cuaderno principal).

De manera que la prueba del pago se enmarca dentro de las aceptadas con el escenario (iii), es decir, las expedidas por la propia entidad estatal pues hizo constar que le giró el valor de la condena al beneficiario, con documentos que

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

cumplen los requisitos exigidos de conformidad con lo preceptuado en párrafos precedentes.

Los aportados no fueron tachados ni desvirtuados en el proceso, gozan de la calidad de documentos públicos, con presunción de legalidad, autenticidad y veracidad conforme con las exigencias legales; en el expediente no se probó que su contenido no era cierto, no se demostró que la obligación está vigente, ni que existe cobro ejecutivo para exigirla, ni otra circunstancia que al menos a título de indicio, permita vislumbrar que el pago no se realizó en debida forma.

De esta manera, se tiene por acreditado el segundo de los requisitos exigidos para la prosperidad de la acción impetrada, esto es el pago.

3.3.2.3. Para acreditar el tercer requisito, concerniente a **la calidad de agente del Estado de los demandados y su participación en la expedición de los actos o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado que generó el acuerdo o la condena a la entidad**, la Sala encuentra acreditado que OLEGARIO MANCERA CESPEDES, para la época de los hechos se desempeñaba como Alcalde del Municipio de Acacias y también que fue el que sancionó el Acuerdo No. 052 de 2002 y expidió los actos administrativos que suprimieron el cargo de JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA.

Por su parte, en relación con JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, se tiene que para esa época fungían como Presidente y Secretaria General del Concejo Municipal de Acacias, tal y como así consta en el Acuerdo No. 052 de 2002 y demás documentos allegados al plenario.

Por lo antes expuesto, dicho requisito para la prosperidad de la figura jurídica en estudio se encuentra probado.

3.3.2.4. Por último, respecto del elemento consistente **en la cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado**, como dolosa o gravemente culposa, se tiene que la Ley 678 de 2001 norma aplicable teniendo en cuenta que los hechos se produjeron luego de entrada en vigencia la misma, instituyó un régimen de presunciones para efectos del medio de control de repetición.

La entidad demandante erige sus cargos en contra de OLEGARIO MANCERA CESPEDES, JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO sobre una conducta gravemente culposa, por lo que es a partir de ello, que la Sala hará el respectivo estudio.

El artículo 6° de la mencionada Ley establece lo siguiente:

“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:

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir la 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. El debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal”.

La Subsección “A” de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de julio de 2017 (número interno 45.203)²⁰, señaló que las presunciones que contempló la Ley 678 de 2001, en sus artículos 5 y 6, son legales -por lo que admiten prueba en contrario-, con lo cual se garantiza el ejercicio del derecho de defensa, pues, de haber sido calificadas como presunciones de derecho, al demandado se le habría quitado la posibilidad de demostrar que la conducta cuestionada no ocurrió a título de culpa grave o de dolo:

“Las presunciones de culpa grave y de dolo contenidas en la Ley 678 de 2001 son legales. Esto se debe a que así lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-374 de 2001 al decidir acerca de la constitucionalidad de los artículos 5 y 6 de esa normativa (...). Concluyó la Corte Constitucional que las presunciones que contempla la Ley 678 de 2001 son legales, pues, de haberlas calificado de derecho, la acción de repetición carecería de sentido.

“Si se tratara de presunciones de derecho [que no admiten prueba en contra, por fundarse en el orden público], el demandado en una acción de repetición no tendría la oportunidad de demostrar que la conducta que se le reprocha no ocurrió a título de culpa grave o dolo. Simplemente se encontraría en una posición en la cual no podría ejercer su derecho de defensa, lo que implicaría la violación del artículo 29, según el cual toda persona tiene derecho a ‘presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra’²¹ (...).

“De tal manera que se comparten las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional acerca de que la Ley 678 de 2001 incorporó presunciones legales, toda vez que de esta manera se garantiza el ejercicio del derecho de defensa, como vía para hacer valer la presunción de inocencia en desarrollo de una demanda de repetición, escenario judicial que se instauró precisamente para definir la responsabilidad o no del servidor o ex servidor del Estado”.

Bajo esa premisa, es clara entonces la determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que es 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.

Dado lo anterior, no puede ser irrelevante el hecho de que el artículo 90 constitucional haya establecido expresamente que el deber de las entidades

²⁰ Criterio reiterado por esta misma Subsección, a través de las sentencias del 7 de agosto de 2017, exp. 42.777, del 1º de febrero de 2008, exp. 50453A y del 1º de marzo de 2018, exp. 52209.

²¹ Original de la cita: *El inciso 4º del artículo 29 constitucional señala:*

“Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la **conducta dolosa o gravemente culposa** de los mismos. Ello, atendiendo a la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal.

El órgano de Cierre de la Jurisdicción Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades manifestando que²²:

“En términos generales las presunciones no son un juicio anticipado con el cual se desconoce la presunción de inocencia, toda vez que se trata de un típico procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador, en ejercicio de su facultad de configuración de las instituciones procesales, con el fin de convertir en derecho lo que simplemente es una suposición fundada en hechos o circunstancias que generalmente ocurren, ante el riesgo de que la dificultad de la prueba pueda significar la pérdida de ese derecho afectando bienes jurídicos de importancia para la sociedad (...).

Por ello, la presunción constituye un medio indirecto y crítico para alcanzar la verdad, ya que se trata de un criterio que la ley o el juez se forma sobre la certeza de un hecho por su lógica conexión con otro hecho diferente y conocido como cierto (...).”

Como lo ha dicho la mencionada Corte, la presunciones persiguen finalidades constitucionalmente valiosas pues al facilitar el ejercicio del medio de control de repetición que es de naturaleza civil, en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, permiten alcanzar los objetivos de garantizar la integridad del patrimonio público y la moralidad y eficacia de la función pública (arts. 123 y 209 de la C.P.)

Sobre la noción de culpa grave, la Honorable Corte Suprema de Justicia ha concluido: *“Con esa orientación es que autorizados doctrinantes han precisado que la culpa grave comporta ‘una negligencia, imprudencia o impericia extremas, no prever o comprender lo que todos prevén o comprenden, omitir los cuidados más elementales, descuidar la diligencia más pueril, ignorar los conocimientos más comunes’ (Mosset Iturraspe J., Responsabilidad por daños, T. I., Ediar, Buenos Aires, 1971, pág.89; citado por Stiglitz Rubén S., Derecho de Seguros, T.I., Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1998, pág.228)”²³.*

Así las cosas y teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, le corresponde a la Sala determinar si la causa del daño alegado por el MUNICIPIO DE ACACIAS, se produjo por la conducta gravemente culposa de OLEGARIO MANCERA CESPEDES, JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, que condujeron al reconocimiento y pago a favor de JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA de los salarios y demás prestaciones sociales a las que tuviera derecho por la declaratoria de nulidad del acto administrativo a través de cual se suprimió el cargo que desempeñaba, o si por el contrario, los

²² Sentencias C- 374/02, C- 423 /02 y 455/02.

²³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia fechada el 19 de diciembre de 2006, magistrado ponente Pedro Octavio Munar Cadena, expediente No. 68001 31 03 001 2000 00311 01.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

demandados lograron desvirtuar la presunción establecida en la decisión judicial proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Dentro del plenario, obran los siguientes elementos probatorios:

- Copia del Acuerdo No. 13 del 13 de marzo de 1998, proferido por el Concejo Municipal de Acacias “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE ACACIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” (folios 40 a 57 del cuaderno de anexos No. 2)

- Dicho Acuerdo fue sancionado el 25 de marzo de 1998 y publicado el 26 del mismo mes y año (folio 59 del cuaderno de anexos No. 2)

- Copia de la certificación del 13 de julio de 2009 expedida por el presidente del Concejo Municipal de Acacias, en donde hizo constar que para el año 2002 la mesa directiva de esa Corporación estaba integrada por los siguientes concejales: RAUL MORENO BARACALDO – Presidente, LUCY FERNANDA TAMAYO FIERRO – Primer vicepresidente y CARLOS HUMBERTO BELTRAN – Segundo vicepresidente (folio 15 del cuaderno principal).

- Certificación del 6 de diciembre de 2016 expedida por la secretaria general del Concejo, en donde manifestó lo siguiente:

*“Que revisados los archivos de la Corporación, se pudo constatar que el señor **JESUS RAUL MORENO BARACALDO** fue nombrado presidente del Concejo Municipal para la vigencia 2002 como consta en el acta No. 89 de Noviembre seis (06) del 2001 y como secretaria General para la vigencia 2002, la señora **CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO** posesionada mediante acta No. 002 de Noviembre 15 de 2001.” (Folio 269 del cuaderno principal)*

- Copia del Decreto No. 212 del 30 de septiembre de 2002, proferido por el Alcalde del Municipio de Acacias “Por medio del cual se convoca al Concejo Municipal de Acacias a sesiones extraordinarias”, dentro del cual se resolvió:

*“**Artículo Primero:** Convocar al Concejo Municipal de Acacias a sesiones extraordinarias por el período de tiempo comprendido entre el primer (1°) al diez (10) de octubre de 2002, para que se ocupe de dar trámite a los Proyectos de acuerdo que se Relacionan en el artículo segundo de este Decreto, y emita todos los actos propios de la Corporación que propendan por una eficiente gestión de la misma.*

***Artículo Segundo:** Los proyectos de acuerdo prioritarios para las sesiones extraordinarias convocados en este Decreto son:*

(...) 2. Por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de acacias, ejecutar la reestructuración administrativa de la Administración Central y sus entes descentralizados (...).” (Folios 100 a 101 del cuaderno principal)

- Copia del acta de sesión del 16 de octubre de 2002, en donde se reunieron los miembros de la Comisión de Plan del Concejo Municipal de Acacias - FABIO REYES RODRIGUEZ, LUZ MARINA DIAZ RUIZ y HEMEL ESLAVA MOSQUERA- en período de sesiones extraordinarias, para estudiar el proyecto de Acuerdo “por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”, el cual fue aprobado en primer debate sin modificaciones (folios 17 a 19 del cuaderno de anexos No. 2).

- Copia del Decreto No. 220 del 17 de octubre de 2002, proferido por el Alcalde del Municipio de Acacías *“Por medio del cual se convoca al Concejo Municipal de Acacías a sesiones extraordinarias”*, dentro del cual se resolvió:

“Artículo Primero: Convocar al Concejo Municipal de Acacias a sesiones extraordinarias por el período de tiempo comprendido entre el veintiuno (21) al veintidós (22) de octubre de 2002, para que se ocupe de dar trámite a los Proyectos de acuerdo que se Relacionan en el artículo segundo de este Decreto y emita todos los actos propios de la Corporación que propendan por una eficiente gestión de la misma.

Artículo segundo: Los proyectos de acuerdo prioritarios para las sesiones extraordinarias convocados en este Decreto, son:

1. *Por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacías, ejecutar la reestructuración administrativa de la Administración Central y sus entes descentralizados.*
2. *Por medio del cual se modifica la denominación y asignación salarial de los cargos de la planta de personal de la Personería Municipal de Acacías.*
3. *Por medio del cual se ajusta el Plan de Desarrollo Municipal.” (Folio 99 del cuaderno principal)*

- Copia del acta No. 088 del 21 de octubre de 2002, en donde el Concejo del Municipio de Acacías aprobó que el proyecto *“por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”*, fuera Acuerdo Municipal (folios 103 a 116 del cuaderno principal).

- Copia del escrito del 21 de octubre de 2002, a través del cual los Concejales ARMANDO G. AMAYA H., RAUL MORENO B., HEBERT PEÑA MORENO y JOSE DEL C. RAMIREZ, dejaron constancia de su voto negativo al proyecto de Acuerdo *“por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”*, advirtiendo lo siguiente:

“(…) No entendemos como pudo aprobarse en Comisión el día Miércoles 16 de octubre de 2002 este proyecto en primer debate por parte de algunos concejales miembros de esta, cuando manifestaban no tener los suficientes elementos de juicio para tomar esta decisión lo cual demuestra un posible desvío (sic) de poder dirigido por el Señor Alcalde con el animo (sic) de efectuar una cacería a funcionarios que no simpatizan con su ya conocido estilo para administrar, pero lo más preocupante es que se sigue violando el Reglamento interno del Concejo (Acuerdo 013 de 1998) por parte de concejales y efectuando practicas violatorias de la ley 136 y 617, así como de la Constitución Política, argumentos estos que serán elevados ante los organismos de control que reiterativamente se han seguido cometiendo estos errores.” (Folios 138 a 139 del cuaderno principal)

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

- Copia del Acuerdo No. 052 del 21 de octubre de 2002, proferido por el Concejo Municipal de Acacías *“por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”*. En dicho acto administrativo se resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: Facultar al Alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración Administrativa de la Administración Central y las entidades descentralizadas, atendiendo lo establecido en la Ley 617 de 2000 sus Decretos reglamentarios y la ley 443 de 1998 y Decretos reglamentarios.

PARAGRAFO: Para dar cumplimiento al artículo primero deberá iniciarse dicha reestructuración con el personal de las OPS y los cargos provisionales.

ARTICULO SEGUNDO: Facultar al Alcalde Municipal para que adopte la nueva estructura Administrativa del Municipio de Acacías, atendiendo lo señalado por el estudio técnico que se realice con este objeto.

PARAGRAFO: Para los cargos del nivel directivo y profesional se podrá comisionar al personal profesional y tecnólogo de carrera administrativa.

ARTICULO TERCERO: Las facultades otorgadas al Alcalde Municipal estarán vigentes por el término que se requiera para la realización de la reestructuración Administrativa (...).” (Folios 60 a 61 del cuaderno de anexos No. 2)

- Dicho Acuerdo fue sancionado por el Alcalde del Municipio de Acacías el 29 de octubre de 2002 y publicado el 30 del mismo mes y año (folio 62 del cuaderno de anexos No. 2)

- Constancia suscrita por el Presidente y a la Secretaria General del Concejo Municipal de Acacías, en la cual manifestaron:

“Que el presente Acuerdo No. 052 de octubre 21 de 2002, “Por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración Central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”, sufrió dos (2) debates según el Artículo 73 de la Ley 136 de 1994, el primer debate el día (16) de octubre, fecha en la cual el Concejo Municipal no se encontraba en sesiones ordinarias ni convocado a sesiones extraordinarias, y segundo debate el día (21) de octubre de 2002.” (Folio 11 del cuaderno principal)

- Copia del escrito del 19 de noviembre de 2002 suscrito por JESUS RAUL MORENO BARACALDO, en su calidad de Presidente del Concejo Municipal de Acacías y dirigido al Gobernador del Departamento del Meta, a través del cual manifestó lo siguiente:

“Por cuanto con su actitud el señor Alcalde de Acacias, al parecer, vulneró lo establecido en los numerales Primero y Sexto del Artículo 315 de la constitución Política de Colombia y teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 305 numeral 10, solicito a usted se proceda de conformidad, al reiterar en la adecuada revisión de lo allí estipulado a los Acuerdos por esta Corporación en cuanto tiene que ver con los aprobados en comisión de presupuesto además de que las respectivas certificaciones, el presidente y secretaria de la corporación han manifestado lo pertinente a su trámite y posibles vicios de legalidad, pues con la aprobación del Acuerdo Número 052 de Octubre 21 de 2002, “Por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de acacias para ejecutar la

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Reestructuración Administrativa de la Administración Central y sus entes Descentralizados y se dictan otras disposiciones”, se vulneró lo establecido en el artículo 75 de la ley 136 de 1994, por cuanto el precipitado Acuerdo fue presentado al (sic) consideración del Concejo en la citación a sesiones extraordinarias a celebrarse entre el 01 y el 10 de Octubre convocadas mediante Decreto 212 de 2002, periodo en el cual no recibió aprobación ni en comisión ni en plenaria; y siendo aprobado en comisión del Plan celebrada el día 16 de Octubre de 2002 fecha en la cual el concejo no se encontraba en sesiones ordinarias ni extraordinarias. Con decreto 220 de octubre 17 de 2002 el concejo es convocado a sesiones extraordinarias para los días 21 y 22 de octubre en la cual se aprueba en segundo debate. Cabe manifestar que el citado Acuerdo no fue presentado nuevamente y resulta inverosímil aprobar en dos días de sesiones continuas Acuerdos, dada la reglamentación existente. (...).” (Folio 539 del cuaderno de anexos No. 2)

- Copia de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrado por JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, en la que dentro de sus consideraciones se expuso:

*“(...) Si se tiene en cuenta que con el Decreto 212 de 30 de septiembre de 2002 (...) el Alcalde del Municipio de **ACACIAS**, convocó a sesiones extraordinarias durante el período comprendido entre el 1 y el 10 de octubre de 2002 y con el Decreto 220 de 17 de octubre de 2002 (fls 37 del cuad ppal) nuevamente convocó a sesiones extraordinarias durante el período comprendido entre el 21 y el 22 de octubre de 2002, lo que demuestra que dentro del período comprendido del 11 a 20 de octubre de 2002, no se realizó ninguna convocatoria a sesionar, pero si se realizó una reunión de la comisión del plan el día **16 de octubre de 2002**, resultando por ende, ilegal cualquier determinación que se hubiese debatido o votado en dicha sesión.*

*(...) Para la Sala, de esta manera se está vulnerando lo establecido en el artículo 75 de la Ley 136 de 1994, por cuanto el Acuerdo fue presentado a consideración de CONCEJO en la citación a sesión extraordinaria a celebrarse el 01 y el 10 de octubre de, que fueron convocadas mediante Decreto 212 de 2002, periodo en el cual no recibió aprobación, y siendo aprobada en comisión del plan celebrada el día 16 de octubre de 2002, fecha en la cual el **CONCEJO MUNICIPAL DE ACACIAS**, no se encontraba ni en sesiones ordinarias ni extraordinarias, como ya quedó dicho.*

Además, el Acuerdo 052, también contraria lo establecido en el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, en razón a que la comisión de plan que se realizó el día 16 de octubre de 2002 (...) carece de validez por cuanto el artículo 75 de la citada Ley, determina que los proyectos que no reciban aprobación en primer debate durante cualquiera de los periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias serán archivados, sin que sea permitido que se les de (sic) segundo debate.

Los actos emanados de la comisión reunida el 16 de octubre de 2002, carecen de validez de conformidad con lo establecido el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 (...).

*(...) Consecuentemente, se deberá dar inaplicación del Acuerdo No. 052 de 21 de octubre del 2002 y declarará la nulidad parcial de los Decretos 254, 255, 256 del 22 de noviembre de 2002 y la Resolución No. 189 del 22 de noviembre de 2002, en cuanto tiene la capacidad de afectar la situación particular y concreta de **JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA**. (...).”*

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Teniendo en cuenta todo el material probatorio transcrito, en primer lugar es evidente que para época de los hechos, OLEGARIO MANCERA CESPEDES fungía como Alcalde del Municipio de Acacias, JESUS RAUL MORENO BARACALDO ostentaba la condición de presidente del Concejo Municipal y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO lo hacía como secretaria general de dicha Corporación.

Por su parte, se tiene que en el acta de sesión del 16 de octubre de 2002, se dejó constancia que la ponencia del proyecto de Acuerdo *“por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacias, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”*, había sido aprobado sin modificaciones por parte de la Comisión del Plan del Concejo Municipal de Acacias, dentro de la cual actuó como presidente provisional la Concejal LUZ MARINA DIAZ RUIZ y como secretario de la misma, el concejal HERMEL ESLAVA MOSQUERA.

Así mismo, se encuentra debidamente probado que OLEGARIO MANCERA CESPEDES, mediante Decreto No. 220 del 17 de octubre de 2002, convocó al Concejo Municipal a sesiones extraordinarias para los días 21 y 22 de ese mismo mes y año, a fin de dar trámite prioritario a varios proyectos de Acuerdo, entre los cuales estaba el denominado *“por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacias, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”*.

Igualmente, que en acta de sesión extraordinaria No. 088 del 21 de octubre de 2002, se puso a estudio el mencionado proyecto de Acuerdo, el cual fue aprobado por la mayoría de los miembros del Concejo, contando solo con el voto negativo de cuatro de ellos, entre los que se encontraba JESUS RAUL MORENO BARACALDO, constancia que quedó debidamente sustentada en documento de la misma fecha.

También está probado, que OLEGARIO MANCERA CESPEDES en su calidad de Alcalde Municipal de la época, sancionó el Acuerdo No. 052 de 2002, a través del cual se le otorgaron facultades para ejecutar la reestructuración administrativa de la Administración Central y sus entes descentralizados.

Finalmente, en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrado por JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, dicha Corporación advirtió las irregularidades que se presentaron en el trámite de aprobación del Acuerdo Municipal a través del cual se facultó a su Alcalde para reestructurar la planta de personal, lo que en últimas conllevó al reintegro del demandante con todas las consecuencias que ello implicaba para el Municipio de Acacias.

De lo expuesto se concluye, que el origen de la condena impuesta al Municipio de Acacias dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, que dio lugar a que se promoviera la presente acción de Repetición, obedece por un lado, a que el proyecto que culminó con el citado Acuerdo No. 052 de 2002 *“por medio del cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacias, para ejecutar la reestructuración administrativa de la administración central y sus entes descentralizados y se dictan otras disposiciones”*, no se discutió en

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

sesión ordinaria ni extraordinaria al no encontrarse el Concejo Municipal en período de sesiones, por lo que no se efectuaron los dos debates a los que obligaba la norma para que un proyecto fue Acuerdo.

A su vez, el artículo 75 de la Ley 136 de 1994 determinaba que los proyectos que no recibieran aprobación en primer debate durante cualquiera de los periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias serían archivados, sin que fuera permitido que se les diera segundo debate.

En ese orden de ideas, en cuanto a los demandados JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, la Sala considera que los mismos no participaron en los hechos que dieron lugar a la condena impuesta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que a pesar que ambos estuvieron presentes en la sesión llevada a cabo el día 21 de octubre de 2002, en la cual se aprobó el Acuerdo No. 052 de ese mismo año, lo cierto es que el primero de los mencionados en su calidad de Concejal votó de manera negativa al considerar que existían irregularidades dentro del trámite adelantado; mientras que la segunda no tenía ni voz ni voto para decidir, ya que el cargo desempeñado era el de Secretaria General de esa Corporación.

Así mismo, en la constancia del Acuerdo No. 052 de 2002, JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, dejaron claro que el proyecto se había surtido en dos debates pero precisando que en uno de ellos, el Concejo Municipal no se encontraba sesionando. Ello entonces, demuestra que advirtieron la inobservancia de las formalidades normativas para la validez del mencionado acto administrativo.

En razón a ello, es claro que no se configuró culpa grave de JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, para condenarlos a reintegrar lo pagado por el Municipio de Acacias en cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el día 5 de diciembre de 2007, toda vez que sus conductas no fueron determinantes para la expedición del Acuerdo No. 052 de 2002.

Ahora bien, en cuanto a OLEGARIO MANCERA CESPEDES, la Sala observa que aun teniendo conocimiento de posibles irregularidades en el trámite de aprobación del Acuerdo No. 052 de 2002, en su calidad de Alcalde procedió a sancionarlo, cuando atendiendo a las facultades previstas en el artículo 78 de la Ley 136 de 1994 pudo haberlo objetarlo. Dicha norma dispone:

“ARTÍCULO 78. OBJECIONES. El alcalde puede objetar los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

El Alcalde dispone de cinco días para devolver con objeciones un proyecto de no más de veinte artículos, de diez días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando el proyecto exceda cincuenta artículos.

Si el Concejo no estuviere reunido, el alcalde está en la obligación de convocarlo en la semana siguiente a la fecha de las objeciones. Este período de sesiones no podrá ser superior a cinco días.”

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

El no hacerlo permitió se expidieran los actos administrativos que retiraron del servicio a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, por lo cual es claro que su participación si contribuyó a la condena impuesta al Municipio de Acacias.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo que se reprocha a OLEGARIO MANCERA CESPEDES, quien ejerció para la esa época como Alcalde del Municipio de Acacias, es que no hubiere objetado por motivos de ilegalidad o inconstitucional el Acuerdo No. 052 de 2002 durante el término legal que tenía para ello, lo que hizo entonces, que ese acto administrativo naciera a la vida jurídica contraviniendo la normatividad.

También es preciso indicar, que el argumento defensivo expuesto por el mencionado demandado sobre que a pesar de que el Acuerdo No. 052 de 2002 no hubiere sido discutido en sesiones ordinarias o extraordinarias, no hacía que careciera de validez en tanto que el artículo 24 de la Ley 136 se encontraba suspendida por disposición del Decreto 2255 de 2002, en consideración a la grave alteración del orden público que por ese entonces afectada a los Concejales, no es de recibo para la Sala teniendo en cuenta que sobre ese aspecto el Honorable Consejo de Estado al resolver una acción de tutela impetrada contra una decisión proferida dentro de un proceso de repetición por parte del Tribunal Administrativo del Meta precisó lo siguiente²⁴:

“(…) La parte accionante considera que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en un defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994. Sobre el particular, expuso que dicha norma sirvió de sustento para declarar la responsabilidad del señor Mancera Céspedes en el proceso de repetición, sin atención a que la misma estaba suspendida para el momento de los hechos cuestionados, por disposición expresa del artículo 6º del Decreto 2255 de 2002.

(…) Así las cosas, se observa que el Tribunal precitado consideró que no estaba acreditado en el proceso que existieran razones de orden público, amenaza o intimidación hacia el Concejo Municipal de Acacias que permitieran concluir que por tales razones las sesiones en las cuales fue aprobado el Acuerdo 052 de 2002 tuvieron lugar en fechas distintas a las previstas en la ley y, una de ellas, realizada sin la convocatoria previa del alcalde. De manera que, para la aprobación del multicitado Acuerdo sí eran exigibles los requisitos contenidos, entre otras normas, en la Ley 136 de 1994, sobre el período de sesiones ordinarias y extraordinarias de los concejos municipales.

Frente a ello, la autoridad judicial aclaró que no era válido el argumento planteado por la parte demandada sobre que para el momento de aprobación del multicitado Acuerdo estaban suspendidos los efectos jurídicos del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, por disposición expresa del Decreto 2255 de 2002, puesto que no fue probado en el proceso que existieran alteraciones o razones de orden público, actos de intimidación y/o amenazas contra los miembros del Concejo Municipal, motivos establecidos en el referido decreto que permitían tal suspensión.

En esa medida, se precisa que el Tribunal aplicó de manera correcta el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 al decidir el medio de control de repetición promovido

²⁴ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Bogotá D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018). Expediente núm.: 11001-03-15-000-2018-02074-00. Actor: Hilda Mancera de Mancera y otros. Accionado: Tribunal Administrativo del Meta. CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

por el municipio de Acacías, ya que la aplicación del Decreto 2255 de 2002 y, por tanto la suspensión de la precitada ley, estaba condicionada a la existencia de razones de orden público, intimidación o amenaza que impidieran el normal funcionamiento de los concejos municipales en el territorio nacional, tal y como fue argumentado en la decisión del 18 de enero de 2018.

Por consiguiente, se colige que la autoridad judicial demandada actuó de conformidad con las normas aplicables al momento de efectuar el análisis de los elementos en que se fundó la declaratoria de responsabilidad patrimonial del señor Mancera Céspedes y, por ende, no incurrió en un defecto sustantivo (...)."

Bajo esas premisas, está demostrado que frente a OLEGARIO MANCERA CESPEDES si se probó la culpa grave en su contra, pues aun contando con mecanismos jurídicos a su alcance para controvertir los vicios que presentaba el Acuerdo No. 052 de 2002 se abstuvo de hacerlo, con lo cual su conducta encuadra dentro de la causal establecida en el numeral 1° del artículo 6° de la Ley 678 de 2001 "*Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho*", lo que conlleva a que la Sala lo declare patrimonialmente responsable de la condena impuesta al Municipio de Acacías.

Es importante aclarar, que si bien es cierto OLEGARIO MANCERA CESPEDES falleció en el curso del presente proceso, también lo es, que en su momento el Tribunal Administrativo del Meta analizó el caso y resolvió continuar el mismo con sus herederos determinados e indeterminados. Por ello, es que dichos sucesores procesales son los llamados a reintegrar lo pagado por el Municipio de Acacías, en tanto que la muerte del citado demandado no extingue la responsabilidad patrimonial.

3.3.3. Liquidación de la condena

Para efectos de la liquidación de la condena a imponer en este fallo de repetición, la Sala tendrá en cuenta el monto pagado por el Municipio de Acacías al beneficiario de la condena impuesta dentro de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, al cual deberá descontársele el rubro correspondiente a los intereses, pues éstos últimos corresponde asumirlos al ente administrativo condenado y no pueden ser imputados como obra del actuar gravemente culposo del demandado condenado OLEGARIO MANCERA CESPEDES, tal y como así lo ha dispuesto el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo²⁵.

Así, debe indicarse que a pesar de que se tiene demostrado que el Municipio de Acacías pagó a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA un valor total de \$71.205.082,36, lo cierto es que no se tiene certeza de esa suma cuanto correspondió por concepto de intereses.

En ese sentido, la Sala deberá condenar en abstracto, ordenando que los sucesores procesales de OLEGARIO MANCERA CESPEDES paguen la suma que resulte luego de descontarle al total que pagó el Municipio de

²⁵ La condena en repetición no puede incluir los intereses pagados por la entidad demandante o las sumas adicionales derivadas de la demora en el reintegro ordenado, pues no son imputables a la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor público, sino a la actividad de la entidad pública. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de mayo de 2014, Rad. 42.660. Reiterada en sentencia de la Subsección A del 1° de marzo de 2018, exp. 17001-23-31-000-2013-00047-01(52209).

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

Acacias a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, aquello que correspondió por intereses.

El valor que resulte luego de ello, deberá actualizarse para lo cual se utilizará la siguiente fórmula matemática financiera establecida por el Honorable Consejo de Estado:

$Ra = Vh * IPC \text{ final} / IPC \text{ inicial}$

3.3.4. Término para el cumplimiento de esta sentencia

El artículo 15 de la Ley 678 de 2001 estableció lo siguiente:

“EJECUCIÓN EN CASO DE CONDENAS O CONCILIACIONES JUDICIALES EN ACCIÓN DE REPETICIÓN. En la sentencia de condena en materia de acción de repetición la autoridad respectiva de oficio o a solicitud de parte, deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación.

Una vez vencido el término sin que el repetido haya cancelado totalmente la obligación, la jurisdicción que conoció del proceso de repetición continuará conociendo del proceso de ejecución sin levantar las medidas cautelares, de conformidad con las normas que regulan el proceso ejecutivo ordinario establecido en el Código de Procedimiento Civil.

El mismo procedimiento se seguirá en aquellos casos en que en la conciliación judicial dentro del proceso de acción de repetición se establezcan plazos para el cumplimiento de la obligación”. (Negrilla de la Sala)

Según el inciso primero del anterior enunciado normativo, el juez de repetición puede, de oficio, establecer el plazo para que el demandado cumpla con la obligación de pagar la condena impuesta. Esta facultad otorgada por la ley la analizó la Honorable Corte Constitucional para concluir acerca de su constitucionalidad, así:

“10. Constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 15 de la Ley 678 de 2001

Al inciso primero de la norma que se cuestiona se le acusa de inconstitucionalidad por la posibilidad que en él se establece para fijar un plazo para el cumplimiento de la obligación que se imponga al servidor público condenado en ejercicio de la acción de repetición; y, al inciso segundo de esa norma, se le considera inconstitucional en cuanto en él se dispone que si el servidor público condenado a reembolsar lo pagado por el Estado no lo cancela totalmente en ese término, quien conoció del proceso de repetición continuará conociendo de la ejecución correspondiente.

Que para el pago de una obligación impuesta en una condena se conceda un plazo por el juez, no quebranta la Constitución pues ella no establece en ninguna de sus normas que las obligaciones de suyo deban ser siempre puras y simples, y exigibles de manera inmediata. Al contrario, en ese punto es clara la libertad de configuración por parte del legislador que bien puede disponer que las obligaciones se encuentren sujetas a modalidades, una de las cuales es el plazo, con el objeto, en este caso concreto, de obtener el reembolso de lo pagado inicialmente por el Estado, dándole la oportunidad al servidor público de cancelar la obligación toda, íntegra, aunque no sea en un instante único, lo que, como se ve no vulnera el precepto constitucional del artículo 90

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00

Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META

Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

de la Carta, sino que sencillamente es una manera autorizada por el legislador para que la obligación se extinga, lo que es distinto a condonarla.

Así las cosas, el inciso primero del artículo 15 lejos de lesionar la Constitución se aviene a ella.

“Y, en cuanto hace a la parte acusada del inciso segundo del mismo artículo 15 de la Ley 678 de 2001, resulta plenamente en armonía con la Constitución que si la obligación no se paga dentro del plazo que fue concedido para el efecto, el servidor público ahora deudor del Estado pueda ser ejecutado, pues como es conocido si las obligaciones no se cumplen de manera voluntaria puede acudirse entonces a la ejecución forzosa”²⁶. (Negrilla de la Sala)

En virtud de ello, se concederá el plazo de doce (12) meses que se contarán desde la ejecutoria de esta providencia, para que los sucesores procesales de OLEGARIO MANCERA CESPEDES procedan al pago de la condena impuesta, o en el que las partes acuerden.

4. Otros aspectos

4.1. Costas. La Sala se abstendrá de condenar en costas²⁷, a la parte vencida por cuanto no asumió en el proceso una conducta que lo hiciera merecedor a esa sanción, tales como temeridad, irracionalidad absoluta a su pretensión, dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

4.2. Comunicación y remisión. Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo – Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información; y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda respecto de los demandados JESUS RAUL MORENO BARACALDO y CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO.- DECLARAR patrimonialmente responsable a OLEGARIO MANCERA CESPEDES, por los perjuicios causados al MUNICIPIO DE ACACIAS, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

²⁶ Corte Constitucional, 25 de junio de 2002, sentencia C-484 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁷, Sentencia del Consejo de Estado del 1 de junio de 2017- Sección Segunda. C.P. Sandra Liseth Ibarra Vélez. Demandante: Isabel Cecilia Herrera Gutiérrez. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil y Universidad de Pamplona.

Radicación: 50001-2331-000-2011-00447-00
Demandante: MUNICIPIO DE ACACIAS – META
Demandado: OLEGARIO MANCERA CESPEDES – JESUS RAUL MORENO BARACALDO – CLAUDIA LILIANA ROMERO ROZO

TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** en abstracto a la sucesión procesal de OLEGARIO MACERA CESPEDES, a pagarle al MUNICIPIO DE ACACIAS, la suma dineraria que resulte de la operación matemática de descontarle al valor total cancelado a JUAN DE JESUS MONTAÑO ARIZA, lo correspondiente al concepto de intereses, tal y como así se dispuso en la parte motiva de la sentencia.

CUARTO.- La suma resultante deberá actualizarse, teniendo en cuenta para ello la formula expuesta en la parte motiva de la providencia.

QUINTO.- ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

SEXTO. FIJAR para el cumplimiento de esta sentencia, el plazo de 12 meses contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la presente providencia o el que las partes acuerden, para lo cual se expedirán las copias correspondientes conforme con las exigencias del artículo 114 del Código General del Proceso y con las constancias requeridas en tales normas jurídicas; y emitir las comunicaciones, certificaciones y demás documentos que correspondan, con las formalidades exigidas, para su cumplimiento.

SEPTIMO.- ORDENAR que por Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta, se liquiden los gastos del proceso y si lo hubiere, devolver a la entidad demandante el saldo respectivo.

OCTAVO.- ORDENAR que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca: (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información. (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.

NOVENO.- ORDENAR que en firme en el Tribunal Administrativo del Meta esta decisión, se archive el expediente, previos sus registros.

DECIMO.- ACEPTESE la revocatoria de poder presentada por el Alcalde del Municipio de Acacías a la Dra. CAROLINA AGUIRRE RODRIGUEZ, de conformidad con el documento visible a folio 4 del cuaderno del Tribunal Administrativo de Arauca.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que este proveído fue aprobado por la Sala en sesión virtual de la fecha


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada