



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá D.C, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Referencia</b> | 11001-33-331-035-2007-00299-01  |
| <b>Sentencia</b>  | SC3-20062310  |
| <b>Acción</b>     | REPETICIÓN  |
| <b>Demandante</b> | HOSPITAL SAN BLAS II NIVEL E.S.E HOY SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE ESE.   |
| <b>Demandado</b>  | RODOLFO MORENO ORTIZ  |
| <b>Tema</b>       | Mora en el pago de sentencias judicial. No se demostró la culpa grave. El pago se realizó dentro del término que establece la Ley. Proceso de pago de sentencias judiciales complejo e intervención de varias dependencias. |

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro del presente proceso.

**I. ANTECEDENTES.**

**1. La demanda.**

El 4 de octubre de 2007, el HOSPITAL SAN BLAS II NIVEL E.S.E presentó demanda de repetición contra RODOLFO MORENO ORTIZ, como consecuencia de los perjuicios causados con ocasión de la condena impuesta por la Jurisdicción contenciosa administrativa.

En el acápite de pretensiones de la demanda se solicitó:

“1. Que se declare al doctor RODOLFO MORENO ORTIZ(...) en calidad de Exgerente del Hospital San Blas II Nivel Empresa Social del Estado, obró con culpa grave toda vez que no cumplió con lo ordenado por la sentencia dentro del término que la ley establece y por lo tanto generó intereses moratorios los cuales el Hospital San Blas debió cancelar al señor MIGUEL RUIZ RUBIANO, médico general código 310 grado 08, asignado al servicio de urgencias, razón por la cual mediante sentencia proferida por el H. Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda- Subsección C el día 23 de febrero de 2006, dentro del proceso NO. 02-12191, declaró la nulidad de la decisión administrativa contenida en los fallos de primera y segunda instancia proferidos por el Subgerente Administrativo Financiero y por el Gerente del Hospital San Blas II Nivel E.S.E de fechas 29 de mayo y 12 de julio de 2002, respectivamente. Sentencia que fue apelada en la oportunidad legal y mediante proveído del 27 de abril de 2006, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la alzada pretendida, argumentando ser proceso de única instancia basados en el factor cuantía.

2. Como consecuencia de la anterior declaración se condene al doctor RODOLFO MORENO ORTIZ(...) al pago a favor del Hospital SAN BLAS II Nivel ESE de la suma de VEINTIUN MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$ 21.593.934) correspondiente al valor total que la entidad que represento canceló al doctor

MIGUEL RUIZ RUBIANO como consecuencia de los intereses moratorios señalada en el numeral anterior.

**3.** Que se declare que la sentencia que ponga fin al proceso, sea de aquellas que reúnen los requisitos exigidos en los artículos 68 del CCA y 488 del CPC en la que coste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, a fin de que preste mérito ejecutivo.

**4.** El monto de la condena que se profiera contra el doctor RODOLFO MORENO ORTIZ, deberá actualizarse hasta el monto del pago efectivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

**5.** Que se ordene al demandado a pagar los intereses moratorios desde la fecha de ejecutoria del fallo, conforme a lo establecido en sentencia C 188/99, proferida por el H. Corte Constitucional, que modificó el artículo 177 del C.C.A. (...)."

Como fundamento de las pretensiones se señaló que el señor Miguel Antonio Ruiz Rubiano trabajaba para la entidad demandante en el cargo de profesional Universitario Grado 7- Grupo de Urgencias quien fue sancionado con destitución mediante resolución No. 0031 de 3 de febrero de 1999, decisión que fue confirmada por la Gerencia del Hospital.

Por estos hechos el señor Miguel Antonio Ruiz Rubiano inició proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien con sentencia del 23 de febrero de 2006, declaró la nulidad de las decisiones administrativas antes aludidas, y ordenó el reintegro del aludido demandante, junto al pago de todos los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde que fue desvinculado hasta cuando sea efectivamente reintegrado la servicio. Esta decisión fue apelada, no obstante, la misma fue negada por el factor cuantía.

Que para el cumplimiento del fallo se expidió la resolución de reintegro No. 00148 de agosto de 2006, y se ordenó a la oficina de talento humano, liquidar y convenir la forma de pago de todas las acreencias dejadas de percibir por el doctor Miguel Antonio Ruiz Rubiano, no obstante, no se adelantó el trámite tendiente a convenir la forma de pago; posteriormente, a razón de las peticiones elevadas por el doctor Miguel Antonio Ruiz Rubiano, se expidió oficio en el cual se informa que valores conciliados, así como los intereses generados serán cancelados en dos cuotas, pagando \$ 118.225.488 en dos cuotas, y \$ 21.593.934 por intereses moratorios.

Indica que el Subgerente Administrativo y financiero del Hospital San Blas, mediante comunicado de fecha 14 de noviembre de 2006 le informó a RODOLFO MORENO ORTIZ el vencimiento de los términos para el pago de la sentencia, por lo que éste tenía conocimiento del pago de dicha deuda, rehusándose a pagarlos, lo que generó los intereses moratorios y por ende causó un detrimento patrimonial al aquí demandante.

## **2. Actuación procesal.**

El proceso fue tramitado por el Juzgado 35 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien profirió sentencia de primera instancia el día 11 de marzo de 2013. (fls. 75 a 87 Cp1). Decisión que fue apelada y conocida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien con auto del 15 de agosto de 2013, declaró la nulidad de todo lo actuado en primera instancia por falta de competencia funcional del referido juzgado en aplicación del numeral 7° de la Ley 678 de 2001, e inadmitió la demanda de la referencia. ( fls. 109 y 100 Cp1)

El 31 de octubre de 2013, se resolvió no reponer la anterior decisión, se admitió la demanda y se ordenó notificar al demandado. ( fls. 134 y 135 Cp1) con auto de la misma fecha se decidió negar la solicitud de medidas cautelares ( fls. 136 y 137 Cp2) decisión que fue confirmada con auto del 7 de julio de 2014, por el Consejo de Estado ( fls. 148 a 150 Cp2)

Luego de realizar el trámite de notificación personal (fls. 157 a 203 Cp2) se terminó notificando al demandado por emplazamiento, por lo que se nombró curador ad litem ( fl. 203 Cp2)

El 2 de noviembre de 2016, el curador ad litem contestó la demanda. ( fls. 204 a 210 Cp2)

Finalmente, después de la advertencia de una nulidad, el 5 de marzo de 2019, se declaró saneada la nulidad advertida, se decide sobre las pruebas solicitadas por las partes y se corre traslado para alegar de conclusión. ( fls. 229 y 230 Cp2)

La parte actora alegó de conclusión, y el Ministerio Público emitió concepto. ( Fls. 231 a 238 Cp2)

### **3. Contestación de la demanda.**

El 2 de noviembre de 2016, el curador ad litem contestó la demanda refiriéndose que no tiene conocimiento de los fundamentos de hecho de la demanda, por lo que se atiene a lo que se pruebe en el proceso. ( fls. 209 y 210 Cp2)

### **4. Alegatos de conclusión.**

El 21 de marzo de 2019, la parte actora presentó alegatos de conclusión sosteniendo que esta demostrada la culpa grave del demandado por la omisión al no pagar oportunamente la obligación que tenía el Hospital San Blas lo que generó un daño patrimonial; indica que la acción de repetición también puede formularse cuando proviene de " y otra forma de terminación de conflicto" así, en el expediente se encuentra probado que mediante resolución No. 0060 de 16 de marzo de 2007, se ordenó cancelar los intereses de mora y que los mismos fueron recibidos por el médico Miguel Rubiano Ruíz, tal como se demuestra en la orden de pago No. 012185 estando plasmada la firma y huella del beneficiario y esta es una forma de demostrar el pago toda vez que proviene del acreedor; refiere a que el pago es una forma de extinguir las obligaciones y por ello cabe en la dedición de otras formas " de terminación del conflicto" ( fl. 231 Cp2)

El 5 de abril de 2019, el Ministerio Público emitió concepto, sosteniendo que se deben negar las pretensiones de la demanda, como quiera que primero, la sentencia condenatoria que impuso el pago de emolumentos a favor del doctor Miguel Ruiz Rubiano quedó ejecutoriada el 8 de mayo de 2006; no obstante, con la prueba documental allegada, como lo es el acta de posesión del accionante, se tiene que desempeñó el cargo de Gerente desde el 15 de agosto de 2006 hasta el 01 de febrero de 2007, es decir, que por el lapso transcurrido entre el 8 de mayo y el 15 de agosto no se le puede atribuir responsabilidad alguna por la mora en el cumplimiento de la condena y en los respectivos pagos, esto como quiera que las medidas para dar cumplimiento a la sentencia debieron adoptarse dentro de los 30 días siguientes a su comunicación (art. 176 CCA); y segundo, refiere a que conforme a lo previsto en el art. 2º de la Ley 678 el reconocimiento indemnizatorio, debe provenir de una condena, conciliación u otra forma de terminar el conflicto. (fls. 233 a 238 Cp2)

## **II. DECISIONES PARCIALES SOBRE EL PROCESO**

La Sala observa que, revisado integralmente el proceso, se encuentran cumplidos y garantizados el derecho al debido proceso de las partes y el derecho a la tutela de los derechos, por lo tanto, se proferirá la sentencia.

## **III. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA**

¿Es responsable el señor Rodolfo Moreno Ortiz a título de culpa grave al no cumplir con lo ordenado por la sentencia del 23 de febrero de 2006 dentro del proceso No. 02-12191 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del término que la ley establece, y por lo tanto, generó intereses moratorios los cuales debieron ser cancelados por Hospital San Blas debió al señor MIGUEL RUIZ RUBIANO?

### **Tesis de Sala.**

La Sala considera que se deben negar las pretensiones de la demanda dado que no se demuestra que el demandado actuó con culpa grave ya que, primero, el pago de los intereses moratorios derivados de sentencias ejecutoriadas es una obligación legal art. 177CCA; segundo, el pago se realizó dentro del término que establece la ley -18 meses, posteriores a la ejecutoria de la providencia art. 177 ib.; y tercero, el trámite de pago de sentencias judiciales es complejo e intervienen varias dependencias de la entidad pública, bajo esta premisa, no se demuestra en qué etapa del pago de sentencias judiciales fue la que erro el aquí demandado, o su actuar fue contrario a la ley, o forma negligente, despreocupada o temeraria o que se realizó con la intención de generar daño para efectos de que la aquí demandante pagara más intereses moratorios.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **1.- Presupuestos procesales de la acción.**

#### **1.1 Competencia.**

Esta Subsección es competente para conocer del presente proceso, como quiera que se trata de una acción de repetición contra un ex servidor público Rodolfo Moreno Ortiz (fls. 55,59 y 60 del cuaderno de pruebas) para el reembolso de la suma de \$ 21.593.934 pagada por la entidad demandante en cumplimiento de la condena impuesta por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en sentencia del 23 de febrero de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 88 a 114 ib.) esto al tenor del artículo 7 de la Ley 678 de 2001 (aplicable antes del CPACA) aplicando el principio de conexidad, pues quien profirió las sentencias condenatorias fue el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

#### **1.2- Caducidad de la acción.**

Al respecto es necesario tener en cuenta que al tenor del numeral 9 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, y del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, la acción de repetición caduca "al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad"<sup>1</sup> o del vencimiento del término de 18 meses de que

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Magistrado Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del

dispone la Entidad condenada para efectuar el pago, en los eventos en los cuales no se hubiere pagado la condena respectiva (art. 177 inc. 4 C.C.A)<sup>2</sup>.

La sentencia del 23 de febrero de 2006 dentro del proceso NO. 02-12191, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quedó ejecutoriada el 8 de mayo de 2006( fls. 1 a 36 Cuaderno de pruebas) por lo que los 18 meses fenecían el 8 de noviembre de 2007.

En el caso sub examine, se tiene la Entidad demandante realizó el pago que hoy se pretende sea reintegrado el día 16 de marzo de 2007 (folio 126 Cuaderno de pruebas) por lo que la caducidad de la presente acción se contará a partir del día siguiente al pago, por ser esto lo primero que ocurrió , esto es, entre el 17 de marzo 2007 hasta 17 de marzo de 2009. En consecuencia, se concluye que la demanda presentada el 4 de octubre de 2007 (folio 14 vto. del Cp1), fue presentada en oportunidad, por lo que no ha caducado la presenta acción.

### **1.3.- Legitimación en la causa.**

#### **1 .3.1.- Legitimación por activa.**

La parte actora se encuentra legitimada para actuar en el *sub lite* como quiera que fue la entidad que realizó el pago que hoy se pretende sea reintegrado como consecuencia de la condena impuesta en sentencia del 23 de febrero de 2006( fl. 126 Cuaderno de pruebas)

#### **1.3.2. legitimación por pasiva.**

Por su parte, el señor Rodolfo Moreno Ortiz se encuentra legitimado por pasiva en el presente proceso, dado que es la persona de las que se endilga responsabilidad por su conducta gravemente culposa además de demostrarse que fue servidor público. ( fls. 55,59 y 60 del cuaderno de pruebas)

## **2. Argumentos Jurídicos**

### **2.1 De la acción de repetición**

El artículo 90 de la Constitución Política, estableció la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que sean causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, así mismo, este artículo consagró que en el evento de que sea condenado el Estado por reparación patrimonial, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes, la administración deberá repetir contra este último, a través de la acción de repetición.

Ahora bien, la evolución normativa de la responsabilidad de los agentes del estado, cuando con su conducta el Estado ha tenido que responder patrimonialmente, viene desde 1976, en el Estatuto Contractual de la Nación (Decreto Ley 150), el Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) en sus artículos 77 y 78, estableció la posibilidad de que la entidad pública condenada acudiera, por vía judicial, a repetir contra el funcionario que con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubiere dado lugar a la condena. Finalmente se elevó a deber constitucional en el artículo 90 inciso 2º.

5 de diciembre de 2006. Expediente 22.102.

<sup>2</sup> Sentencia C 832 de 2001 donde se declara 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."

En desarrollo de la anterior norma constitucional se 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”** en donde se estableció tanto los aspectos sustanciales como los procesales de esta acción. Esta norma definió la acción de repetición como una acción de naturaleza civil, patrimonial y autónoma, resarcitoria de perjuicios cuyo objeto es la protección del patrimonio público, la cual debe ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que, como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, hubiese dado lugar al reconocimiento y pago de una indemnización por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. (Art. 2).

Frente a este tema, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha sostenido que:

“Considerando que el actuar del Estado se ejecuta a través de personas naturales, éstas podrán declararse patrimonialmente responsables, cuando con sus actuaciones u omisiones, calificadas como dolosas o gravemente culposas, se haya causado un daño antijurídico. La acción de repetición se erige, entonces, como el mecanismo procesal especial 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-deber de acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que se declare responsable al sujeto, que con su actuar doloso o gravemente culposo, ha causado un daño antijurídico por el cual -el Estado- ha respondido. El objeto de la acción de repetición se encamina a la protección directa del patrimonio y de la moralidad pública y, además, estimula el correcto ejercicio de la función pública. Sumado a lo anterior, un efecto indirecto de esta acción se dirige a la reducción del manejo indebido de los dineros y bienes públicos, pues este mecanismo procesal se establece como la herramienta propicia para que las entidades públicas actúen contra los agentes que por conductas arbitrarias han generado una condena en contra del Estado, más aún, cuando se cuenta con la posibilidad de perseguir, directamente, su patrimonio, a través de medidas cautelares o de la ejecución de la sentencia.”

**Los requisitos de procedibilidad de la acción de repetición.** La Corte Constitucional, ha sostenido que la acción de repetición se encuentra supeditada a la observancia de los siguientes requisitos, (i) que la entidad pública sea condenada por la jurisdicción contencioso administrativa para efectos de reparar los daños con ocasión de una acción u omisión de un particular; (ii) que se demuestre que el daño se produjo a raíz de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o ex-funcionario público; y (iii) que la entidad condenada haya realizado el pago de la suma de dinero.<sup>4</sup>

Por su parte, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento<sup>5</sup>, ha reiterado la postura de la Sección Tercera<sup>6</sup>, de que los elementos necesarios y concurrentes para la declaratoria de repetición son:

<sup>3</sup> Consejo de Estado- Ssección Tercera, sentencia del 13 de noviembre de 2008, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Bogotá D.C., , Radicación número 25000-23-26-000-1998-01148-01(16335).

<sup>4</sup> Sentencia C 619 de 2002.

<sup>5</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera, sentencia del 12 de septiembre de 2016, Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Radicación: 68001233100020090036201 (54.394)

<sup>6</sup> Sobre este tema pueden consultarse las siguientes sentencias: 27 de noviembre de 2006, expediente: 22099; 6 de diciembre de 2006, expediente: 22056; 3 de octubre de 2007, expediente: 24844; 26 de febrero de 2009, expediente: 30329; 13 de mayo de 2009, expediente: 25694; 28 de abril de 2011, expediente: 33407, entre otras.

<sup>6</sup> ibídem

- i) **“La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena.** La calidad y la actuación u omisión de los agentes del Estado debe ser materia de prueba, con el fin de brindar certeza sobre la calidad de funcionario o ex funcionario del demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado.
- ii) **“La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.** La entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena judicial impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada, o de una conciliación o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto.
- iii) **“El pago efectivo realizado por el Estado.** La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación.
- iv) **“La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.** La entidad demandante debe probar que la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o gravemente culposa conforme a las normas que para el momento de los hechos sean aplicables.”

Esta alta corporación, ha considerado que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y se encuentran sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda, y el último requisito, en cuanto a la conducta del agente, es de carácter subjetivo, el cual se encuentra sometido a la normatividad vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión que dio origen a la responsabilidad del Estado, es decir, se debe acreditar dentro del proceso la responsabilidad subjetiva del demandando.

Resulta importante señalar, que la conducta subjetiva del agente del estado es una garantía y una realización a los principios de la buena fe, debido proceso, inocencia, responsabilidad y solidaridad pública, que le permiten al servidor público cumplir sus obligaciones y deberes sin miedo o con la confianza que requiere el buen servicio público, por ello, solamente el actuar irresponsable, mal intencionado o descuidado son los que le genera responsabilidad.

En este entendido, la normatividad que se encontraba vigente para efectos de determinar el dolo o la culpa grave del agente al momento de los hechos (en el caso en concreto año 2006), era la Ley 678 de 2001, que define dolo y culpa grave y señala unas presunciones, así:

**ARTÍCULO 5: 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. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.

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. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

**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 manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal. (**Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-455 de 2002**)

Entonces, la responsabilidad subjetiva que se le exige al agente del estado en las acciones de repetición deben ser a título de dolo o culpa grave, siempre aplicando la normatividad que se encuentre vigente al momento de los hechos, por esta razón, no cualquier conducta que desconozca el ordenamiento jurídico permite inferir la responsabilidad del servidor o ex servidor público, por lo que resulta necesario estudiar la gravedad de la falla de su conducta.

Con respecto a la responsabilidad subjetiva del servidor público o exagente estatales o particulares revestidos de funciones administrativa, que con su conducta dolosa o gravemente culposo dieron origen a la condena en contra del estado, es importante señalar que al tratarse de un juicio de responsabilidad patrimonial de naturaleza civil e indemnizatoria, el juez no puede limitarse a los postulados abstractos de las disposiciones sino que debe analizar el "caso concreto" a partir de las "funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos de estos, y los conceptos de buena y mala fe contenidos en la Constitución Política", frente a las cuales se haya presentado un "incumplimiento grave... a una actuación consciente y voluntaria del agente, esto es, con el pleno conocimiento de la irregularidad de sus acciones y con la intención de producir las consecuencias nocivas, configurando así una actuación dolosa. O, por el contrario, si al actuar pudo prever la irregularidad en la que incurría y evidenció el daño que podría generar y aun así lo hizo o confió imprudentemente en poder evitarlo, configurando una actuación gravemente culposa."<sup>7</sup> (Art. 6, 90, 91, 121 y 122 CP)

Aunado a lo anterior, también ha sostenido el Consejo de Estado, que el operador no debe limitarse a las definiciones contenidas en el Código Civil de dolo o culpa grave, sino debe analizar las características particulares del caso, las cuales deben armonizarse con lo contemplado en los artículo 6º y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, también, deberá tener en cuenta los reglamentos o manuales

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 08/01/2016, radicado número 54001233100020020152901 (40476). C.P. Danilo Rojas Betancourth.



respectivos y los conceptos de buena y mala fe contenidos en la Constitución Política y en la Ley.<sup>8</sup>

**Sobre el alcance que ha dado el Consejo de Estado de las presunciones consagradas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001.** Esta alta corporación en recientes pronunciamientos<sup>9</sup> ha reiterado sobre este tema, que estas presunciones son legales (*iuris tantum*) y no de derecho (*iuris et de iure*), entonces, por un lado, la carga de probar únicamente los supuestos a los que alude la norma es de la administración demandante y por el otro lado, el agente o ex agente estatal contra el cual se dirige la acción de repetición, tiene el derecho de presentar prueba en contrario para ser liberado de responsabilidad civil.

De igual forma, en este mismo precedente el Consejo de Estado ha mantenido su posición de que los supuestos contenidos en los artículo 5 y 6 *ibídem*, más que estatuir presunciones lo que realiza es calificar o señalar directamente unos hechos como dolosos y otros como gravemente culposos, esto como quiera que ellos no describen antecedentes a partir de los cuales se puede inferir o se presume el dolo o la culpa grave, sino que simplemente están definiendo que cuando ocurra cualquiera de los hechos enunciados se presume que el proceder de la agente fue doloso o gravemente culposo, así que las previsiones señaladas en esta norma, no son las únicas que puedan calificarse como conductas dolosas o gravemente culposas, por eso el Juez que estudia la acción de repetición podrá deducir otras conductas que pueden apreciarse como dolosas o gravemente culposas y que no se encuadran o no se mencionan en los preceptos mencionados en la norma.

De esta manera se concluyó:

... **las presunciones** son suposiciones que pueden provenir de la ley o del juicio del juez frente a la observancia de los hechos, las cuales constituyen medios indirectos para alcanzar la verdad a partir de hechos conectados entre sí. Es así como, el actor debe demostrar que de una circunstancia o causal, resulta probado el hecho al cual se refiere la presunción, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado, el cual deberá probar la inexistencia del hecho o de las circunstancias que permitan liberar su responsabilidad patrimonial. (...) Es evidente entonces, la determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que 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>10</sup>

Lo anterior significa que el debate sobre la responsabilidad subjetiva del demandado siempre puede ser objeto de debate o juicio dentro del proceso. En caso de la presunción legal, lo que se prueba son los hechos descritos en las disposiciones o que se presente la circunstancia allí establecida, entonces, se infiere que el dolo o la culpa grave queda probada. En el caso de que no exista presunción, entonces, se debe probar directamente la responsabilidad a título de dolo o culpa grave. Sin embargo, en los dos casos, este elemento subjetivo puede ser controvertido al interior del proceso de repetición, la diferencia está en

<sup>8</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera, sentencia del 12 de septiembre de 2016, Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Radicación: 68001233100020090036201 (54.394).

<sup>9</sup> Consejo de Estado-Sección Tercera- Subsección C, sentencia del 9 de septiembre de 2016 con radicación: 5400123330002012000202 y sentencia del 5 de octubre de 2016, radicación: 85001233300020140004501, , CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE (E): JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA sentencia del cinco (5) de octubre de dos mil dieciséis (2016) Radicación: 85001233300020140004501 (53130).

que en el primer caso la responsabilidad se infiere y lo que se controvierte son los hechos que configuran la presunción, mientras que en el segundo se prueba directamente.

## **V. EL CASO CONCRETO**

### **1. Los hechos probados.**

Los siguientes son los elementos probatorios que se recaudaron en el presente proceso y que resultan relevantes para resolver el sub iudice:

- 1.1 Sentencia del 23 de febrero de 2006 dentro del proceso NO. 02-12191, a través de la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decide declarar la nulidad de la decisión administrativa contenida en los fallos de primera y segunda instancia( acto complejo) proferidos por el Subgerente Administrativo y financiero y por el Gerente del Hospital San Blas Segundo Nivel ESE, mediante los cuales se dispuso sanción de destitución al médico Miguel Ruiz Rubiano; como restablecimiento ordenó, el reintegro y el pago de todos los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el día de su vinculación hasta cuando se haga efectivo el respectivo reintegro; y se ordenó dar cumplimiento a lo ordenado en los términos de los artículos 176,177 y 178 CCA. Se anexa la respectiva constancia de ejecutoria del 8 de mayo de 2006 ( fls. 1 a 31 y 36 Cuaderno pruebas)
- 1.2 Auto del 27 de abril de 2006, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del mismo expediente, a través del cual se niega el recurso de apelación presentado por la entidad accionada, por el factor cuantía ( fls. 32 a 35 ib)
- 1.3 Resolución No. 00037 del 14 de febrero de 2007, a través de la cual se ordena el pago de la sentencia judicial del 23 de febrero de 2006, antes aludida, para un total de \$ 121.045.238, suma que fue aceptada por el demandante, y que debía ser pagada en dos cuotas del 50% los días 15 de febrero y marzo de 2007, respectivamente. ( fls. 38 a 40 ib)
- 1.4 Certificación suscrita por el Profesional Universitario- Tesorería de la Subgerencia Administrativa y financiera del Hospital San Blas II Nivel ESE, a través del cual informa que una vez verificados los registros de Tesorería se encontró que al doctor Miguel Ruiz se efectuaron pagos por la suma de \$ 139.819.422 en cumplimiento del fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 15 de febrero y marzo de 2007, y el 16 de marzo de 2007, este último por la suma de \$ 21.593.934 ( fl. 41 ib.)
- 1.5 Resolución No. 0060, por medio de la cual se adiciona la res. 0037 de 2007, esto teniendo en cuenta que en esta última no se reconocieron los intereses moratorios generados desde el momento en que cobró ejecutoria la sentencia es decir desde el 9 de mayo de 2006, hasta la fecha de pago por parte de la entidad 15 de febrero y 15 de marzo de 2007, reconociendo por este concepto \$ 21.593.934. ( fls. 49 a 52 ib. )
- 1.6 Oficio suscrito por el aquí demandado el 18 de diciembre de 2006 en calidad de Gerente del Hospital San Blas II Nivel ESE donde le informa al señor Miguel Ruiz como serán cancelados los valores reconocidos por la referida sentencia judicial. ( fl. 53 ib.)
- 1.7 Acta de posesión del señor Rodolfo Moreno Ortiz de fecha 15 de agosto de 2006 en el cargo de Gerente de la Empresa Social del Estado Hospital San Blas II Nivel ( fl. 55 ib.)
- 1.8 Memorial presentado por el Subgerente Administrativo y Financiero del Hospital San Blas II Nivel ESE, dirigido al Gerente del Hospital señor Rodolfo Moreno Ortiz de fecha 14 de noviembre de 2006, informándole sobre el pago de la sentencia judicial a favor

- del señor Miguel Ruiz Rubiano, y el término que cuenta para su pago y la cancelación de los intereses de mora. (fls. 56 y 57 Cp1)
- 1.9 Certificación de información relacionada con el ingreso y los cargos ocupados por señor Rodolfo Moreno Ortiz en el Hospital San Blas II Nivel ESE, dentro del cual se destaca " Fue encargado del 06 al 10 de octubre de 2004, como Gerente Hospital San Blas." " Fue encargado como Gerente del Hospital San Blas a partir del 15 de agosto de 2006 hasta el 1° de febrero de 2007" ( fls. 59 y 60 ib.)
  - 1.10 Acta No. 5 del 8 de mayo de 2007 del comité de conciliación de la entidad aquí demandante a través de la cual recomienda iniciar acción de repetición en contra del señor Rodolfo Moreno Ortiz por no dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que se ordenaba el pago de los 30 días siguientes al recibo de la comunicación, dilatando de forma injustificada el pago. ( fls. 61 a 73ib)
  - 1.11 Comunicación del 9 de junio de 2006 al Gerente del Hospital San Blas II Nivel ESE por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para la ejecución y cumplimiento de la sentencia del 27 de abril de 2006- ( fl. 74 ib.)
  - 1.12 Certificación del Profesional Universitario Tesorero de la Subgerencia Administrativa y Financiera del Hospital San Blas II Nivel ESE donde refiere al pago de \$ 21.593.934 por concepto de intereses moratorios a favor del señor Miguel Ruiz el día 16 de marzo de 2007. ( fls. 126 ib.)
  - 1.13 Decreto 0399 de 14 de agosto de 2006, a través del cual se encarga a partir del 15 de agosto de 2006 del empleo de Gerente de la Empresa Social del Estado Hospital San Blas II Nivel ESE al señor Rodolfo Moreno Ortiz. ( fls. 129 y 130 ib)
  - 1.14 Liquidación de intereses moratorios del demandante Miguel Ruiz Rubiano realizado por la coordinadora de grupo Funcional Financiero del Hospital San Blas II Nivel ESE, realizada desde el 9 de mayo de 2006 hasta el 15 de marzo de 2007. ( fl. 58 ib)

## **2. Precisiones del caso.**

Lo pretendido dentro del presente proceso es la declaratoria de responsabilidad del ex servidor RODOLFO MORENO ORTIZ, toda vez que no cumplió con lo ordenado en la sentencia proferida el 23 de febrero de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del término que la ley establece, y por lo tanto, generó intereses moratorios los cuales el Hospital San Blas debió cancelar al señor MIGUEL RUIZ RUBIANO, médico general código 310 grado 08, asignado al servicio de urgencias, por el valor de VEINTIUN MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$ 21.593.934)

La parte demandada sostiene que se atiene a lo probado en el proceso.

## **3. Análisis probatorio.**

La Sala procederá a analizar uno por uno los requisitos establecidos para la procedencia de la acción de repetición en el caso en concreto, teniendo en cuenta las pruebas aportadas al proceso, así:

### **3.1.- La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena.**

Se encuentra demostrada la calidad de agente del Estado del aquí demandado señor Rodolfo Moreno Ortiz, pues desempeñó el cargo de Gerente del Hospital San Blas II Nivel ESE (1.6, 1.7, 1.10, 1.13)

Respecto a la conducta determinante en la condena es de precisar que revisada la sentencia que condena a la entidad aquí demandante proferida el 23 de febrero de 2006 dentro del proceso No. 02-12191 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, esta trata de la nulidad de la decisión administrativa contenida en los fallos de primera y segunda instancia proferidos por el Subgerente Administrativo y financiero y por el Gerente del Hospital San Blas Segundo Nivel ESE, mediante los cuales se dispuso sanción de destitución al médico Miguel Ruiz Rubiano, de fechas 29 de mayo y 12 de julio de 2002 (1.1) en este sentido, estas actos administrativos no fueron proferidos por el aquí demandado, y tampoco se demuestra que éste hubiese participado en la expedición de los mismos, puesto que el señor Rodolfo Moreno Ortiz fue Gerente encargado del Hospital San Blas Segundo Nivel ESE en los años 2004, 2006 y 2007 ( 1.9) y no para el año 2002 en que se profirieron las decisiones sancionatorias y las cuales dieron lugar a la condena impuesta al referido hospital.

Ahora, la parte demandante refiere a que el actuar del demandado obedeció fue a que el mismo no dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia proferida el 23 de febrero de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del término que la ley establece, y por lo tanto, generó intereses moratorios los cuales el Hospital San Blas debió cancelar al señor MIGUEL RUIZ RUBIANO, por el valor de \$ 21. 593.934; respecto de esta premisa, se encuentra que efectivamente el demandado participó en el proceso para efectos del reconocimiento de los pagos ordenados en la referida sentencia por ser el Gerente del referido Hospital (1.6). no obstante, la pregunta que surge es si los intereses moratorios, que se alegan en el sub lite que fueron pagados por la entidad demandante, provienen de la referida condena judicial, aspecto que se pasará a resolver.

### **3.2.- La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.**

Dentro del proceso obra copia de la sentencia proferida el 23 de febrero de 2006 dentro del proceso No. 02-12191, a través de la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordena el reintegro del señor Miguel Ruiz Rubiano y el pago de todos los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el día de su vinculación hasta cuando se haga efectivo el respectivo reintegro; y finalmente se ordenó dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176,177 y 178 CCA (1.1)

En este sentido, conforme el artículo 177 del CCA es claro que se está ordenando el pago de los intereses moratorios, suma de la cual se pretende repetir, por cuanto el aquí demandante se demoró en dar cumplimiento a lo ordenado en la referida sentencia, en este sentido se encuentra demostrado este requisito.

### **3.3.- El pago efectivo realizado por el Estado.**

Frente a la condena impuesta al Hospital San Blas II NIVEL ESE antes referenciada, y su pago, relacionado con los intereses moratorios, se encuentra acreditado con las certificaciones suscritas por el Profesional Universitario- Tesorería de la Subgerencia Administrativa y financiera del Hospital San Blas II Nivel ESE, donde refieren al pago de \$ 21.593.934 el 16 de marzo de 2007 por concepto de intereses moratorios a favor del señor Miguel Ruiz ( 1.4, 1.12) esto dando cumplimiento a la resolución No. No. 0060, por medio de la cual se adiciona la res. 0037 de 2007 ( 1.5)

### **3.4.- La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.**

En el caso en concreto, se encuentra probado que el aquí demandado fungió como Gerente encargado del Hospital San Blas II Nivel ESE, a partir del 15 de agosto de 2006 hasta el 1° de febrero de 2007( 1.9); que la sentencia del 23 de febrero de 2006 dentro del proceso NO. 02-12191, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca quedó ejecutoriada el 8 de mayo de 2006 (1.1); y que la liquidación de intereses moratorios de Miguel Ruiz Rubiano realizado por la coordinadora de grupo Funcional Financiero del Hospital San Blas II Nivel ESE, fue desde el 9 de mayo de 2006 hasta el 15 de marzo de 2007. ( 1.14)

En este entendido, teniendo en cuenta la época de los hechos (2006), es procedente la aplicación de las presunciones establecidas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, no obstante, llama la atención que la parte actora solo alega que el demandando incurrió en culpa grave pero no refiere a ninguna de las causales contempladas por la norma, no obstante, revisadas las pruebas obrantes en el expediente, no se logra demostrar un actuar doloso o gravemente culposo del demandado Rodolfo Moreno Ortiz dadas las presunciones establecidas en la norma, por las siguientes razones:

Primero, el pago de los intereses contemplados en la sentencia condenatorio obedece a una disposición legal, por ende, la cancelación de éstos no es un acto ilegal sino ajustado al ordenamiento jurídico en virtud de lo contemplado en el artículo 177 del CCA, el cual fue declarado constitucional, además se agrega que dicha condena se canceló antes de los 18 meses contemplados en la referida normatividad, es decir, en cumplimiento del término establecido por la Ley.

En segundo lugar, el demandando no ejercía el cargo de Gerente cuando se comunicó al Hospital San Blas Segundo Nivel ESE la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el día 9 de junio de 2006 para efectos de su cumplimiento (1.11) es decir, el señor Rodolfo Moreno Ortiz no pudo imprimirle el trámite que contempla el artículo 176 del CCA, respecto de que dentro de los 30 días pudiera implementar las medidas necesarias para su cumplimiento, pues para esa fecha no ejercía el encargo encomendado.

Con las pruebas allegadas al expediente, solo se demuestra que se le puso en conocimiento la aludida condena al aquí demandado el día 14 de noviembre de 2006 (1.8) y que posteriormente, el 18 de diciembre de 2006, aquél informa al señor Miguel Ruiz como serán cancelados los valores reconocidos por la referida sentencia judicial en febrero y marzo de 2007 (1.6) en este sentido, lo que se demuestra es el actuar diligente del demandado para efectos de que la aludida sentencia fuera cumplida dentro del menor tiempo posible.

Además, no se puede perder de vista, que estos valores reconocidos en la sentencia del 23 de febrero de 2006 dentro del proceso No. 02-12191(1.1) fueron cancelados antes del término de los 18 meses, plazo que ha establecido la Corte Constitucional en sentencia C 555 de 2 de diciembre de 1993, como indispensable para adelantar las operaciones de elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto dentro de cuya vigencia fiscal ha de producirse el pago del crédito judicial, sobre el asunto se sostuvo:

“La diferencia de trato que se objeta refleja la sustancial disparidad de hipótesis y regímenes aplicables respectivamente a la **entidad pública deudora** y a la **persona privada deudora**. No obstante, la consecuencia jurídica distinta que se sigue en el caso de la **entidad pública deudora** y que consiste en diferir

temporalmente la ejecutabilidad de sus obligaciones, no es **desproporcionada y guarda simetría con la anotada disimilitud, lo que abona su razonabilidad. El término de dieciocho meses es indispensable para adelantar las operaciones de elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto dentro de cuya vigencia fiscal ha de producirse el pago del crédito judicial. Comparte esta Corte el criterio del Procurador General de la Nación: "En concepto de este Despacho, el término de 18 meses que trae el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 para exigir el pago coactivamente de las condenas de la Nación y de las entidades descentralizadas, aparece como razonable, teniendo en cuenta que los presupuestos se elaboran con no menos de seis meses de antelación para la vigencia fiscal que corresponde al año inmediatamente siguiente, lo cual en total equivale a 18 meses"**.

9. La norma no pretende desconocer los créditos judiciales a cargo de la Nación y demás entidades públicas. Se **limita a determinar un plazo que es el adecuado para incorporar al presupuesto el gasto a que da lugar el crédito judicialmente reconocido, justamente para hacer posible su pago y arbitrar el recurso correspondiente**. No de otra manera se explica que el citado artículo 177 disponga: *"El Congreso, las asambleas, los concejos, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender el pago de todas las condenas que haya relacionado el ministerio público. 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"*. En ese mismo sentido, el inciso final de la norma, para evitar al acreedor un perjuicio mayor, señala que las cantidades liquidadas reconocidas en las sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término." Negrilla fuera de texto.

En este sentido es claro que el Hospital San Blas II Nivel dio cumplimiento al término dispuesto por la norma para dar cumplimiento a la sentencia, que si bien pudo ser antes para generar menos intereses moratorios, esta facultad no se encontraba únicamente en cabeza del demandado, puesto que, primero, no fue el Gerente del Hospital desde que se expidió la sentencia hasta su pago, y segundo, el trámite de pago de sentencias judiciales no se trata de un acto simple, sino que el mismo, obedece a un trámite complejo donde deben intervenir varias dependencias. En el caso en concreto, no se demuestra en qué etapa del pago de sentencias judiciales fue la que erro el aquí demandado, o su actuar fue contrario a la ley, o forma negligente, despreocupada o temeraria o que se realizó con la intención de generar daño para efectos de que la aquí demandante pagara más intereses moratorios.

Así las cosas, no se demostró que la conducta del ex servidor Rodolfo Moreno Ortiz fuera gravemente culposa, razón por la cual se negaran las pretensiones de la demanda.

#### **4. Costas Procesales.**

En vista de que no se observa temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo estatuido en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, la Subsección "C" del de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

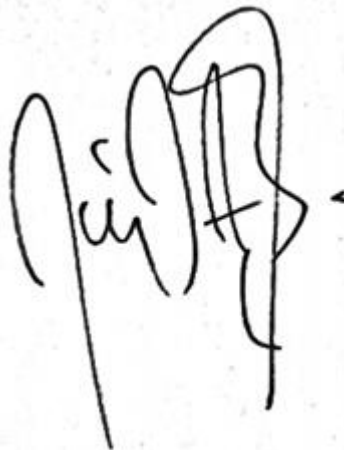
**FALLA**

**PRIMERO:** Negar las pretensiones de la demanda, conforme a la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.


**TERCERO:** Ejecutoriada esta decisión devolver los anexos de la demanda, y archivar el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**



**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Magistrado



**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Magistrada



**FERNANDO IREGUI CAMELO**

Magistrado