



. JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-**2020-00230-00**
MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE IBAGUÉ
DEMANDADO: JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA; JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS Y MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO
Tema: Repetición en contra de ex servidores públicos al servicio del Municipio de Ibagué.

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de **REPETICIÓN** promovido por el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ - TOLIMA** en contra de **JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA; JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS Y MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO**, radicado bajo el N°. 73001-33-33-004-**2020-00230-00**.

1. Pretensiones

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones (fls. 1 y 2 del documento 003 del cuaderno principal del Exp. Digitalizado):

*“**Primera.** Que se declaren patrimonialmente responsables a los señores JUAN GABRIEL TRIANA CORTES, en su calidad de Secretario de Planeación, MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO en su calidad de Ordenador del gasto y JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA, en su calidad de Director Grupo de Contratación, de los perjuicios ocasionados al Municipio de Ibagué como consecuencia de la conciliación aprobada mediante providencia del 14 de noviembre de 2018, dentro del proceso ordinario laboral con radicado **Nº 2018 106** adelantado en el **Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué**, promovido por el señor LUIS MARIO HERRERA ALVIS en contra del precitado Municipio de Ibagué, con ocasión de la solicitud de reconocimiento de un contrato de trabajo entre las partes y el consecuente pago de las prestaciones sociales derivadas del mismo.*

***Segunda.** Como consecuencia de la anterior declaración, se condenen a los señores JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA, en su calidad de Director Grupo de Contratación, JUAN GABRIEL TRIANA CORTES, en*

*su calidad de Secretario de Planeación y MARTHA LILIANA PILONIETA RUBIO en su calidad de Ordenador del gasto, a pagar la suma equivalente a **cincuenta y un millones seiscientos veintiocho mil seiscientos cuarenta y ocho pesos (\$51.628.648)**, a favor del Municipio de Ibagué; suma de dinero efectivamente pagada al señor LUIS MARIO HERRERA ALVIS en virtud de la conciliación aprobada mediante providencia del 14 de noviembre de 2018, dentro del proceso ordinario laboral con radicado N° 2018 106 adelantado en el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué.*

Tercera. *Que se condenen a los señores JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA, en su calidad de Director Grupo de Contratación, JUAN GABRIEL TRIANA CORTES, en su calidad de Secretario de Planeación y MARTHA LILIANA PILONIETA RUBIO en su calidad de Ordenador del gasto, a pagar el valor adeudado debidamente indexado.*

Cuarta. *Que se ordene el pago de los intereses moratorios a partir de la fecha de la ejecutoria de la providencia aprobatoria de la conciliación, hasta que se cumpla la condena, conforme los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 del 18 de enero de 2011.”*

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (fls. 2 al 4 del documento 003 del cuaderno principal del Exp. electrónico):

1. Que mediante los contratos No. 0710 del 21 de marzo al 21 de septiembre de 2013, No. 2219 del 15 de noviembre al 30 de diciembre de 2013, No. 1113 del 24 de enero al 24 de julio de 2014, No. 2148 del 5 de septiembre al 15 de diciembre de 2014, No. 0582 del 16 de febrero al 21 de septiembre de 2015, No. 2784 del 9 de octubre al 20 de diciembre de 2015, se contrataron los servicios de carácter operativo del señor LUIS MARIO HERRERA ALVIS, para la construcción, mejoramiento y optimización de la malla vial en el municipio de Ibagué, vínculo que terminó unilateralmente por parte de la administración Municipal sin el pago de prestaciones sociales o suma alguna por concepto indemnizatorio.

2. Que el señor LUIS MARIO HERRERA ALVIS, actuando a través de apoderado, interpuso demanda ordinaria laboral, tramitada bajo el radicado No. 73001-31-05-002-2018-00106-00, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, quien mediante proveído de fecha 14 de noviembre de 2018, decidió aprobar la conciliación a que llegaron las partes.

3. Que mediante Resolución No. 1001-000403 del 20 de noviembre de 2018, el municipio de Ibagué resolvió adoptar el acuerdo conciliatorio celebrado entre el

Municipio de Ibagué y el señor LUIS MARIO HERRERA ALVIS, contenido en el acta de audiencia celebrada el día 14 de noviembre de 2018 y aprobado por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito.

4. Que mediante Formato Único de Orden y Comprobante de Pago No. 4197 del 29 de enero de 2019, RAD. 9067023 se verificó el pago de la conciliación judicial aprobada dentro del proceso No. 2018-000106 por valor de \$51.628.648.

5. Que a través del documento contable denominado Comprobante de Egreso, con consecutivo No. 9083372 del 05 de febrero de 2019, se hizo el débito por \$51.628.648 a favor del Consejo Superior de la Judicatura.

6. Que mediante radicado No. 1001-3972 del 06 de febrero de 2019, se informó al apoderado del demandante del pago realizado, allegando el respectivo comprobante de pago.

3. Contestación de la Demanda

3.1. Juan Gabriel Triana Cortés (Documento 028 del Cuaderno Principal del Exp. Electrónico).

Manifestó, por medio de su apoderada, que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda, en razón a que no se cumplen los presupuestos para la procedencia del medio de control de la referencia, esto, comoquiera que los contratos de prestación de servicios que fueron objeto de debate, se encuentran ajustados a las disposiciones legales que rigen la materia y por ende, no puede endilgarse culpa grave por violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho, de conformidad con el artículo 6 numeral 1 de la ley 678 de 2001.

Adujo, que las actividades contratadas, estaban enmarcadas en labores de carácter operativo para la ejecución del proyecto de recuperación de las vías terciarias del Municipio de Ibagué, por lo que no estaban relacionadas con funciones públicas o administrativas y tampoco requerían de dedicación de tiempo completo ni subordinación.

Argumentó, que tanto la mala fe alegada por el extremo demandante, como el cumplimiento de los requisitos para la configuración de la relación laboral, no se acreditaron dentro del proceso, pues pese al fallo de instancia y la aprobación de la conciliación, se desconocen los fundamentos que tuvo la entidad para conciliar, por lo que resaltó, que la simple suscripción de los contratos no es motivo suficiente para entablar la existencia de un contrato realidad.

Finalmente, aseguró que, en cuanto a su rol como Secretario de Planeación Municipal, conforme al decreto 1-0011 del 03 de enero de 2012, cumplía funciones de ordenador del gasto, las cuales, no implicaban determinar la modalidad de contratación, las necesidades de la misma, la escogencia de mecanismos para suplir las necesidades colectivas o labores de supervisión y por consiguiente, no estaba a su alcance,

precaver la existencia de subordinación sobre el contratista u alguna otra conducta que conllevara la configuración de un contrato realidad.

Formuló como excepciones las que denominó *FALTA DE PRESUPUESTOS PARA LA PROSPERIDAD DE LA REPETICIÓN y AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*.

3.2. Jaime Daniel Salazar Cardona (Documento 034 del Cuaderno Principal del Exp. electrónico)

En escrito de contestación de la demanda, refirió que se opone a las pretensiones planteadas por la parte actora, toda vez que no se probó en que consistió la conducta gravemente culposa endilgada, pues contrario a lo que antecede, los contratos de prestación de servicios referidos, fueron suscritos bajo el marco de su regulación, esto es, con fundamento en la ley 80 de 1993; por tanto, no se acreditó este requisito para la procedencia de la acción impetrada por el extremo demandante y mucho menos, el nexo entre la conducta gravemente culposa y el daño antijurídico.

Propuso como excepciones las que denominó *FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, INEXISTENCIA PROBATORIA DEL ELEMENTO SUBJETIVO DE LA CONDUCTA DEL DIRECTOR DE CONTRATACIÓN E IMPRECISIÓN SOBRE EL HECHO DOLOSO O GRAVEMENTE CULPOSO y VULNERACIÓN MANIFIESTA AL DERECHO DE CONTRADICCIÓN Y DEFENSA*.

3.3. Martha Liliana Pilonietta Rubio (Documento 030 del Cuaderno Principal del Exp. electrónico).

Manifestó, por medio de su apoderada, que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda, en razón a que no se cumplen los presupuestos para la procedencia del medio de control de la referencia, esto, comoquiera que el contrato de prestación de servicios que fue objeto de debate, se encuentra ajustado a las disposiciones legales que rigen la materia y por ende, no puede endilgarse culpa grave por violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho, de conformidad con el artículo 6° numeral 1° de la ley 678 de 2001.

Adujo, que las actividades contratadas, estaban enmarcadas en labores de carácter operativo para la ejecución del proyecto de recuperación de las vías terciarias del Municipio de Ibagué, por lo que no estaban relacionadas con funciones públicas o administrativas y tampoco requerían de dedicación de tiempo completo ni subordinación.

Argumentó, que tanto la mala fe alegada por el extremo demandante, como el cumplimiento de los requisitos para la configuración de la relación laboral, no se acreditaron dentro del proceso, pues pese al fallo de instancia y la aprobación de la conciliación, se desconocen los fundamentos que tuvo la entidad para conciliar, por lo que resaltó, que la simple suscripción de los contratos no es motivo suficiente para entablar la existencia de un contrato realidad.

Finalmente, aseguró que, en cuanto a su rol como ordenadora del gasto, éste no implicaba determinar la modalidad de contratación, las necesidades de la misma, la escogencia de mecanismos para suplir las necesidades colectivas o labores de supervisión y por consiguiente, no estaba a su alcance, precaver la existencia de subordinación sobre el contratista u alguna otra conducta que conllevara la configuración de un contrato realidad.

Formuló como excepciones las que denominó *FALTA DE PRESUPUESTOS PARA LA PROSPERIDAD DE LA REPETICIÓN* y *AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*.

4. Actuación Procesal.

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 10 de diciembre de 2020 (documento 002 del cuaderno principal), correspondió por reparto a este Despacho, quien mediante providencia de fecha 15 de febrero del 2021 (documento 024 del cuaderno principal), una vez subsanadas las falencias advertidas en el auto inadmisorio de la demanda (documento 022 del cuaderno principal), ordenó la admisión de la misma.

Notificadas las partes y el Ministerio Público (documento 026 del cuaderno principal), dentro del término de traslado de la demanda, los demandados contestaron la demanda, propusieron excepciones y allegaron las pruebas que pretendían hacer valer dentro del proceso (documento 028 y s.s. del cuaderno principal).

Posteriormente, mediante proveído del 05 de agosto de 2021 (documento 043 del cuaderno principal), se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A., la cual, se tramitó el día 08 de septiembre de 2021 (documento 054 del cuaderno principal).

Una vez incorporadas las pruebas documentales allegadas al expediente, por no considerarse necesaria la realización de audiencia de pruebas ni de alegaciones y juzgamiento con fundamento en el artículo 182A del C.P.A.C.A., a través de providencia del 09 de diciembre de 2021 (documento 060 del cuaderno principal), se ordenó a las partes presentar por escrito dentro de los diez (10) días siguientes los correspondientes alegatos de conclusión, conforme las previsiones del inciso final del artículo 181 y el artículo 182A del C.P.A.C.A.

5. Alegatos de las Partes.

5.1. Concepto del delegado del Ministerio Público (documento 071 del cuaderno principal Exp. electrónico).

El representante del Ministerio Publico, en su concepto, argumentó que una vez analizadas las pruebas arrimadas al proceso, se puede concluir que si bien, se

acreditaron como requisitos para la procedencia de la presente acción, la existencia de una condena judicial que generó la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado, el pago efectivo que este realizó y la calidad de agentes estatales que ostentaban los aquí demandados, lo cierto es que no se demostró, que la conducta endilgada que dio origen a la condena, fuese calificada como dolosa o gravemente culposa.

Lo anterior, en consideración que la parte actora, limitó su defensa en aportar al expediente, documentos relacionados con los contratos aludidos, los cuales, solo acreditaban su proceso previo junto con el cumplimiento de su finalidad y no, una violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho y por consiguiente, resaltó que en los eventos en los que el origen de la acción de repetición es una sentencia de condena, esta no constituye plena prueba para acreditar la conducta irregular del agente estatal, toda vez que, en este escenario procesal, no se valora la legalidad de los actos administrativos sino, la responsabilidad del agente; elemento subjetivo frente al cual, la entidad demandante, no ejerció actividad probatoria alguna.

Asimismo, advirtió que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como del Consejo de Estado, las presunciones previstas en los artículos 5 y 6 de la ley 678 de 2001 son legales y por ende, admiten prueba en contrario; en este sentido, infirió, que el extremo demandante debió aportar al expediente, los medios probatorios que demostraran la existencia del hecho en que se fundamentaba la presunción imputada a los exagentes estatales, es decir, no era suficiente probar que la ley fue violada, sino que debía probarse que esa violación fue ocasionada por un desconocimiento manifiesto e inexcusable de las normas del derecho.

Corolario a lo que antecede, solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda, comoquiera que no está demostrada la conducta irregular en el actuar de los demandados.

5.2. Parte Demandante (documento 046 del cuaderno principal del Exp. electrónico).

Luego de efectuar una relación de los hechos probados, resaltó que en cuanto al doctor Jaime Daniel Salazar Cardona, éste se desempeñó como Director del grupo de Contratación desde el 04 de enero de 2012 y el 30 de agosto de 2015, por lo que, aunque no aparece directamente en la suscripción o proyección de las etapas precontractuales, como director, era el responsable de toda la contratación que se generaba en la oficina a su cargo.

Aunado a lo anterior, procedió a ratificar los fundamentos fácticos y jurídicos en que sustentó la demanda, reiterando que se cumplieron con todos los requisitos establecidos para la procedencia del presente medio de control, esto, comoquiera que la conducta desplegada por los exfuncionarios implicados, consistente en la suscripción de los contratos para el personal que desarrolló funciones operativas, por medio de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, desconoció

flagrantemente la normatividad que enmarca este tipo de actividades dentro de las vinculaciones por contrato laboral por su condición de trabajadores oficiales, lo cual, ocasionó perjuicios a la administración Municipal, conducta que según señaló, se adecúa a la presunción descrita en el inciso 1° del artículo 6 de la Ley 678 de 2001.

5.3. Parte Demandada- Juan Gabriel Triana Cortes y Martha Liliana Pilonietta Rubio (documento 067 y 069 del cuaderno principal del Exp. electrónico)

Argumentó, que no se acreditó el pago de la indemnización por parte de la entidad pública, toda vez que, no se aportó el recibo de pago de la transacción o consignación y/o paz y salvo debidamente suscrito por el beneficiario del pago del acuerdo conciliatorio registrado y aprobado en el proceso laboral.

Así mismo, advirtió que tampoco se probó la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado, dado que no se demostró que los contratos de prestación de servicios o de apoyo a la gestión de la entidad, contrariaran las disposiciones que rigen la materia y mucho menos, que esta fuera manifiesta e inexcusable, razón por la cual, resaltó, que como no se tiene certidumbre de los fundamentos que consideró el Municipio para conciliar en el proceso laboral, no se puede inferir, que la sola aprobación por parte de la autoridad judicial del acuerdo conciliatorio, constituya prueba alguna del juicio de dolo o culpa grave de quien se predica la responsabilidad, considerando además, que en razón al rol que desempeñaba el demandado como ordenador del gasto, a este, sólo le correspondía la ejecución del presupuesto y no, la ejecución de los contratos, responsabilidad que señaló, es de las dependencias ejecutoras.

Por lo anterior, solicita se desestime la totalidad de las pretensiones de la demanda.

Parte Demandada- Jaime Daniel Salazar Cardona. Guardó silencio dentro del término otorgado.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, por tratarse de una controversia en contra de exservidores públicos, por el factor territorial y por ser la cuantía inferior a 500 SMLMV, según lo prescrito en los artículos 104, 142, 155 numeral 8 y 156 numeral 11 del C.P.A.C.A.

2. Problema Jurídico.

En armonía con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, debe el Despacho establecer si, *¿se encuentran o no acreditados los presupuestos necesarios para que*

el Municipio de Ibagué-Tolima, pueda repetir en contra de los señores JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA, JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS Y MARTHA LILIANA PILONIETA RUBIO, por lo pagado dentro de la conciliación judicial aprobada por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de esta ciudad y que asciende a la suma de \$51.628.648?

3. Tesis Planteadas.

3.1. Tesis de la Parte Demandante.

Consideró, que debe condenarse a los demandados a reintegrar la suma de dinero que la Entidad tuvo que pagar, con ocasión a la conciliación aprobada mediante sentencia de primera instancia del 14 de noviembre de 2018, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso ordinario laboral con radicado No. 2018-00106, promovido por el señor Luis Mario Herrera Alvis con la finalidad de obtener el reconocimiento de un contrato de trabajo entre las partes y el consecuente pago de las prestaciones sociales derivadas del mismo, toda vez, que según argumentó, fueron las conductas de los aquí demandados, las que dieron lugar al reconocimiento monetario respectivo.

3.2. Tesis de la Parte Demandada

Los demandados aducen, que se deben denegar las pretensiones de la demanda, comoquiera que no se logró acreditar dentro del plenario, que sus conductas hayan sido dolosas o gravemente culposas, requisito indispensable para la procedencia de la condena.

4. Tesis del Despacho.

Conforme al epílogo probatorio allegado al cartulario, la tesis que sostendrá el Despacho se circunscribe a afirmar que, dentro del plenario, no se probó el dolo o culpa grave en la conducta de los demandados y muchos menos, el nexo causal entre esta y el acuerdo conciliatorio aprobado mediante providencia del 14 de noviembre de 2018, en el cual, la entidad demandante se obligó a pagar la suma de cincuenta y un millones seiscientos veintiocho mil seiscientos cuarenta y ocho pesos (\$51.628.648.00), a favor del señor Luis Mario Herrera Alvis.

5. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia consagra la cláusula general de responsabilidad estatal, así:

***“ARTICULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Es así, como en desarrollo del segundo inciso, 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”, y define la acción de repetición como una demanda de carácter patrimonial que debe ejercerse en contra del servidor o exservidor público, así como también respecto de los particulares que ejercen función pública, que a **causa de una conducta dolosa o gravemente culposa den lugar al pago de una condena contenida en una sentencia, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.**

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la prosperidad de la acción de repetición está sujeta a que se acrediten los siguientes requisitos: “**i)** la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente; **ii)** el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; **iii)** la calidad del demandado como agente, ex agente del Estado demandado o particular en ejercicio de función pública; **iv) la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado**; **v)** que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico¹” (Negrilla y subraya fuera del texto).

6. DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

6.1. PRUEBA DOCUMENTAL

- Parte demandante:

Pruebas contenidas en el cuaderno principal del expediente electrónico.

1. Poder otorgado por la entidad demandante (documento 004).
2. Copia de certificado laboral No. 2020-1018 del 30 de septiembre de 2020, expedida por el Director de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante el cual, hace constar que el señor JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA, se desempeñó como Director del Grupo de Contratación del 04 de enero de 2012 al 30 de agosto de 2015 (documento 009).

¹ Sentencia del 24 de septiembre de 2021 del Consejo de Estado-Sección Tercera, C.P. María Adriana Marín; Rad. 25000-23-26-000-2012-00761-01 (67116).

3. Copia del formato único orden y comprobante de pago No. 004197 del 29 de enero de 2019, RAD 9067023, donde se establece el pago del acuerdo conciliatorio celebrado y aprobado el 14 de noviembre de 2018 dentro del proceso con numero de radicado 73001310500220170010600 por valor de \$51.628.648 (documento 010).
4. Copia de documento contable comprobante de egreso con consecutivo 9083372 del 05 de febrero de 2019 en donde consta la transacción contable por el valor de \$51.628.648 a favor del Consejo Superior de la Judicatura (documento 010).
5. Copia de acta del comité de conciliación del Municipio de Ibagué, con fecha del 06 de noviembre de 2019 (documento 011).
6. Copia del certificado laboral No. 2020-1019 del 30 de septiembre de 2020, expedida por el Director de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante la cual hace constar que el señor JUAN GABRIEL TRIANA CORTES, se desempeñó como Secretario de Planeación, del 01 de enero de 2012 al 30 de marzo de 2015 (documento 012).
7. Copia del certificado laboral No. 2020-1022 del 30 de septiembre de 2020, expedida por el Director de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante la cual hace constar que la señora MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO, se desempeñó como Secretaria de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, del 13 de agosto de 2013 al 31 de diciembre de 2015 (documento 013).
8. Copia del certificado expedido el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué en donde hace constar la evidencia de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 710 del 21 de marzo de 2013, en la cual, aparece JUAN GABRIEL TRIANA CORTES como ordenador del gasto (documento 014).
9. Copia del certificado expedido el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué en donde hace constar la evidencia de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 2219 del 15 de noviembre de 2013, en la cual, aparece JUAN GABRIEL TRIANA CORTES como ordenador del gasto (documento 015).
10. Copia del certificado expedido el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué en donde hace constar la evidencia de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 1113 del 24 de enero de 2014, en la cual, aparece JUAN GABRIEL TRIANA CORTES, como ordenador del gasto (documento 016).

11. Copia del certificado expedido el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué en donde hace constar la evidencia de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 2148 del 05 de septiembre de 2014, en la cual, aparece JUAN GABRIEL TRIANA CORTES como ordenador del gasto (documento 017).
12. Copia del certificado expedido el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué en donde hace constar la evidencia de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 582 del 16 de febrero de 2015, en la cual, aparece JUAN GABRIEL TRIANA CORTES, como ordenador del gasto (documento 018).
13. Copia del certificado expedido el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué en donde hace constar la evidencia de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 2784 del 09 de octubre de 2015, en la cual, aparece MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO como ordenador del gasto (documento 019).

- **De oficio:**

Pruebas contenidas en el cuaderno prueba oficio del expediente electrónico.

1. Copia del expediente del proceso ordinario laboral que se adelantó ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, promovido por el señor Luis Mario Herrera Alvis en contra del Municipio de Ibagué y tramitado bajo el radicado No. 73001-31-05-002-2018-00106-00.

- **Parte demandada:**

Pruebas contenidas en el cuaderno pruebas demandada

1. Copia del expediente administrativo del Contrato No. 0710 del 21 de marzo de 2013, con un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días calendario (documento 002).
2. Copia del expediente Administrativo del Contrato No. 2219 del 15 de noviembre de 2013, con un plazo de ejecución de cuarenta y cinco (45) días calendario (documento 003).
3. Copia del expediente Administrativo del Contrato No. 1113 del 24 de enero de 2014, con un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días calendario (documento 004).
4. Copia del expediente Administrativo del Contrato No. 2148 del 05 de septiembre de 2014, con un plazo de ejecución de ciento cinco (105) días calendario (documento 005).

5. Copia del expediente Administrativo del Contrato No. 0582 del 16 de febrero de 2015, con un plazo de ejecución de doscientos diez (210) días calendario (documento 006).
6. Copia del expediente Administrativo del Contrato No. 2784 del 09 de octubre de 2015, con un plazo de ejecución de setenta y cinco (75) días calendario (documento 007).
7. Decreto No. 1000-0308 del 31 de mayo de 2013, *“por medio del cual se adopta el manual de la gestión contractual del Municipio de Ibagué”* (documento 008).
8. Manual de gestión contractual del Municipio de Ibagué año 2014 (documento 009).
9. Manual de gestión contractual del Municipio de Ibagué año 2015 (documento 010).

7. CASO CONCRETO

Establecido lo anterior, procede el Despacho a analizar si en el sub lite se encuentran acreditados los presupuestos para que prospere la acción de repetición en contra de los demandados, esto es: 1) la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente; 2) el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; 3) la calidad del demandado como agente, ex agente del Estado demandado o particular en ejercicio de función pública; 4) la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado y 5) que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico.

1. La existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente:

Este requisito se encuentra plenamente demostrado, comoquiera que en el expediente del proceso que se adelantó ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, bajo el radicado No. 73001-31-05-002-2018-00106-00, promovido por el señor Luis Mario Herrera Alvis en contra del Municipio de Ibagué, obra copia tanto del audio como del acta de la audiencia de conciliación (documento 023 del cuaderno prueba oficio) que se tramitó el día 14 de noviembre de 2018, por medio de la cual, se aprobó la conciliación a la que llegaron las partes, consistente en pagar, por parte de la entidad demandada, la suma de dinero de cincuenta y un millones seiscientos veintiocho mil seiscientos cuarenta y ocho pesos (\$51.628.648.00) a favor de la – en aquella oportunidad- parte actora, por concepto de pago de todas las pretensiones del proceso y de las respectivas costas procesales, teniendo en cuenta, que la finalidad de las primeras según se infiere, radicaba en la declaración de la existencia de un contrato laboral entre las partes,

junto con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales derivadas del mismo.

En estos términos, se encuentra acreditado dentro del presente asunto, la existencia de una providencia a través de la cual, se aprobó un acuerdo conciliatorio en el que la entidad estatal se obligó al pago de una suma de dinero, cuya repetición se pretende a través del medio de control de la referencia.

2. El pago de la indemnización por parte de la entidad pública:

En este punto, advierte el despacho que, si bien, no obra dentro del proceso copia del recibo de pago de la transacción o consignación y/o paz y salvo, lo cierto es que, si se allegó como prueba para demostrar el pago de la obligación impuesta, la siguiente documental:

1. Copia del formato único orden y comprobante de pago No. 004197 del 29 de enero de 2019, RAD 9067023, donde se establece el pago del acuerdo conciliatorio celebrado y aprobado el 14 de noviembre de 2018 dentro del proceso radicado No. 73001310500220170010600 por valor de \$51.628.648 (documento 010 del cuaderno principal).
2. Copia de documento contable comprobante de egreso con consecutivo 9083372 del 05 de febrero de 2019 en donde consta la transacción contable por el valor de \$51.628.648 a favor del Consejo Superior de la Judicatura (documento 010 del cuaderno principal).

Aunado a lo anterior, dentro del expediente del proceso ordinario laboral precitado, obra:

1. Constancia secretarial del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué del 15 de febrero de 2019, en la que se informa el registro del reporte del depósito judicial número 466010001224308 de fecha 08 de febrero de 2019, por valor de \$51.628.648.00 consignado por la Secretaría de Hacienda Municipal. Asimismo, se avizora memorial, a través del cual, el apoderado del beneficiario de la conciliación solicita que se autorice la entrega del título judicial y que este sea girado a su nombre, de conformidad con la facultad que le fue conferida en el poder para recibir (documento 024 del cuaderno prueba oficio).
2. Auto del 25 de febrero de 2019 expedido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué (documento 025 del cuaderno prueba de oficio), mediante el cual, se ordena la entrega del depósito judicial No. 466010001224308 con fecha del 08 de febrero de 2019 por valor de \$51.628.648.00, que finalmente fue recibido por el abogado del beneficiario, el señor Bayron Prieto Sánchez, de acuerdo con la comunicación de la orden de pago de depósitos judiciales No. 2019000036 (documento 027 del cuaderno prueba oficio).

En consecuencia, una vez analizado en conjunto el material probatorio allegado al cartulario, para el despacho resulta meritorio concluir que se encuentra acreditado el pago efectuado por parte del Municipio de Ibagué por la suma de \$51.628.648.00, a favor del beneficiario del acuerdo conciliatorio, aprobado mediante providencia del 14 de noviembre de 2018, en virtud del proceso ordinario laboral adelantado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué; suma que fue recibida por el apoderado del beneficiario, de conformidad con la facultad para recibir, que le fue conferida en el respectivo poder.

3. La calidad del demandado como agente, ex agente del Estado demandado o particular en ejercicio de función pública:

En el expediente, se comprobó la calidad de exservidores públicos de los aquí demandados, conforme a las certificaciones emitidas por el Director de Talento Humano de la Alcaldía Municipal de Ibagué, así:

- **Jaime Daniel Salazar Cardona:** A través de certificado laboral No. 2020-1018 del 30 de septiembre de 2020, hace constar que se desempeñó como Director del Grupo de Contratación del 04 de enero de 2012 al 30 de agosto de 2015 (documento 009 del cuaderno principal).
- **Juan Gabriel Triana Cortes:** Mediante certificado laboral No. 2020-1019 del 30 de septiembre de 2020, hace constar que, se desempeñó como Secretario de Planeación, del 01 de enero de 2012 al 30 de marzo de 2015 (documento 012 del cuaderno principal).

Bajo el mismo concepto, en los certificados expedidos el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué, hace constar la evidencia de la suscripción de los contratos de prestación de servicios No. 710 del 21 de marzo de 2013, No. 2219 del 15 de noviembre de 2013, No. 1113 del 24 de enero de 2014, No. 2148 del 05 de septiembre de 2014 y No. 582 del 16 de febrero de 2015, respectivamente, en los cuales, el señor Juan Gabriel Triana Cortes firma en representación del Gobierno Municipal de Ibagué - Tolima en calidad de Secretario de Planeación Municipal, delegado por el Alcalde para ejercer la función de Ordenador del Gasto de inversión (documento 014 al 018 del cuaderno principal).

- **Martha Liliana Pilonietta Rubio:** Por medio del certificado laboral No. 2020-1022 del 30 de septiembre de 2020, hace constar que se desempeñó como Secretaria de Tránsito, Transporte y de la Movilidad, del 13 de agosto de 2013 al 31 de diciembre de 2015 (documento 013 del cuaderno principal).

De igual forma, en el certificado expedido el 11 de noviembre de 2020, por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué, hace constar la evidencia de la suscripción del contrato de prestación de servicios No. 2784 del 09 de octubre de 2015, en el cual, la señora Martha Liliana Pilonietta firma en

representación del Gobierno Municipal de Ibagué - Tolima en calidad de Secretaria de Tránsito, Transporte y Movilidad, delegada por el Alcalde para ejercer la función de Ordenadora del Gasto de funcionamiento e inversión (documento 019 del cuaderno principal).

4. La culpa grave o el dolo en la conducta del demandado:

De acuerdo a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la conducta dolosa o gravemente culposa, corresponde a un elemento subjetivo que se debe analizar a la luz de la normatividad vigente al momento de la ocurrencia de la actuación u omisión determinante del pago, para cuya recuperación, se adelanta la acción de repetición; no obstante, los elementos precedentes, también deben estar debidamente acreditados por el extremo demandante, con la finalidad de obtener la prosperidad de este medio de control².

Por su parte, la Ley 678 de 2001 en sus artículos 5° y 6° (modificados recientemente por el artículo 39 y 40 de la ley 2195 de 2022, respectivamente) **para la época de los hechos objeto de debate**, estableció en qué casos se presume que la conducta del agente o exagente del Estado ha sido dolosa o gravemente culposa, así:

***“ARTÍCULO 5º. Dolo.** La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.*

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

- 1. Obrar con desviación de poder.*
- 2. 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.*

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de junio de 2016, rad. 41.384, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

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. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal” (Negrilla y subraya fuera del texto).*

En lo que respecta a las presunciones que trae la norma en mención, el órgano de cierre de esta jurisdicción, ha dispuesto que estas tienen la naturaleza de legales, por lo cual, pueden ser desvirtuadas por la persona en contra de quien se aducen con la presentación de pruebas de descargo. A su vez, ha precisado que las causales allí enunciadas no son las únicas respecto de las cuales se puede calificar una conducta como dolosa y/o gravemente culposa, ya que el juez de la acción de repetición, podrá deducir otros supuestos de hecho que puedan calificarse como tales al apreciar el caso puesto a su consideración; ahora bien, en relación con estos últimos, no podrá aludirse a la aplicación de una presunción y por tanto, la entidad estatal estará obligada a probar no solamente el supuesto de hecho de aquella, sino también, la conducta o aspecto volitivo de la actuación del funcionario público.³

De lo anterior, es posible concluir que, para la prosperidad de la acción de repetición, resulta indispensable que el hecho que le da sustento a la presunción, se encuentre plenamente probado y no debe dar lugar a duda alguna, por lo que para ello podrá acudirse a una valoración integral de las pruebas que obran en el expediente sin que tal y como la ha precisado la jurisprudencia, pueda establecerse únicamente de la sentencia del proceso antecedente, todos los elementos que le dan sustento al supuesto factico.

Descendiendo al caso concreto, encuentra el Despacho que se aduce que los demandados, quienes para la época de los hechos fungían como agentes del Estado, al suscribir contratos para el personal que desarrolló funciones operativas por medio de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, desconocieron flagrantemente la normatividad que enmarca este tipo de actividades dentro de las vinculaciones por contrato laboral por su condición de trabajadores oficiales e incurrieron en la conducta que se adecuaba a la presunción descrita en el inciso 1° del artículo 6° de la ley 678 de 2001, esto es, en una conducta gravemente culposa por violación manifiesta e inexcusable de las normas

³ Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. María Adriana Marín de fecha 14 de junio de 2019, Radicación Numero 25000-23-26-000-2009-00502-00 (45647).

de derecho, que generó como consecuencia, perjuicios al Municipio de Ibagué al tener que cancelar la suma de \$51.628.648.00, a favor del beneficiario del acuerdo conciliatorio aprobado mediante providencia del 14 de noviembre de 2018, en virtud del proceso ordinario laboral adelantado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué.

Así las cosas, dentro del presente trámite se debe señalar que se acreditó, de conformidad con las certificaciones emitidas por la Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué (documento 014 al 019 del cuaderno principal) y los expedientes administrativos aportados a instancia de la parte demandada (documento 002 al 007 del cuaderno pruebas demandada), que el Municipio de Ibagué suscribió con el señor Luis Mario Herrera Alvis, los siguientes contratos:

1. Contrato No. 0710 del 21 de marzo de 2013 con un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días calendario (documento 002).
2. Contrato No. 2219 del 15 de noviembre de 2013 con un plazo de ejecución de cuarenta y cinco (45) días calendario (documento 003).
3. Contrato No. 1113 del 24 de enero de 2014 con un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días calendario (documento 004).
4. Contrato No. 2148 del 05 de septiembre de 2014 con un plazo de ejecución de ciento cinco (105) días calendario (documento 005).
5. Contrato No. 0582 del 16 de febrero de 2015 con un plazo de ejecución de doscientos diez (210) días calendario (documento 006).
6. Contrato No. 2784 del 09 de octubre de 2015 con un plazo de ejecución de setenta y cinco (75) días calendario (documento 007).

Al revisar los expedientes administrativos de los contratos en cita, puede el despacho evidenciar que estos se enmarcan dentro de las disposiciones contempladas en la ley 80 de 1993 y demás normatividad complementaria, de igual forma, se logró acreditar en cada uno de ellos, la inexistencia de personal suficiente que habilitó la posibilidad de la contratación, la idoneidad de quien fue contratado, así como el cumplimiento del objeto contractual respectivo, por lo que, es preciso resaltar, que a través de esta documental, no se logró demostrar que en la suscripción de estos contratos se incurriera en una violación de las normas de derecho y mucho menos, que esta fuese manifiesta e inexcusable.

Nótese que debe considerarse de importancia jurídica para la prosperidad de la acción de repetición, el aporte de las pruebas que demuestren la culpa grave o el dolo de los exfuncionarios convocados en este proceso, y que precisamente, por dicha conducta cumplida en ejercicio de sus funciones, se causó un daño por el cual la entidad pública debió reconocer una indemnización impuesta en una

sentencia judicial condenatoria o en una conciliación, según sea el caso, dado que este aspecto subjetivo constituye, la columna vertebral de la acción de repetición.

En efecto, debe tenerse presente, que en el artículo 2° de la Ley 678 de 2001, se definió la acción de repetición como *“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 lugar a un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.”*

De manera que, es la conducta de los exagentes estatales la que debe dar lugar al reconocimiento indemnizatorio, lo cual no ocurre en el sub-judice, pues la suma de dinero que reconoció el Municipio de Ibagué no lo fue debido al contundente e inexcusable actuar doloso o culposo de los aquí demandados, como lo pretende hacer valer la entidad demandante.

Es que se reitera, la acción de repetición, constituye un mecanismo judicial constitucional y de desarrollo legal, con pretensión civil (resarcitoria), cimentada en la responsabilidad subjetiva del agente público que se deduce exclusivamente a título de dolo o culpa grave, al dar origen al reconocimiento indemnizatorio previamente decretado por una condena judicial, situación que no ocurre en el presente caso, pues, se insiste, la actuación de los demandados en nada incidió en el pago de los dineros que aceleradoramente asumió el Municipio de Ibagué, razón por la cual, se negarán las pretensiones de la demanda.

Sumado a lo anterior, obra señalar que la Entidad demandante, no aportó al plenario documento probatorio alguno que acredite que los demandados actuaron con dolo o culpa grave, advirtiéndose que de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el acuerdo conciliatorio entre la entidad demandante y el señor Luis Mario Herrera Alvis, aprobado mediante providencia del 14 de noviembre de 2018, no es prueba suficiente de que la conducta de los exagentes pueda calificarse como tal, pues al tratarse el presente asunto de un proceso contencioso y declarativo de responsabilidad, debe acreditarse plenamente la existencia de los elementos que constituyen la culpa grave o el dolo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho negará las pretensiones de la demanda formuladas por el Municipio de Ibagué en contra de los señores JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA, JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS y MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO, tendientes a obtener el pago de la suma de dinero que la Entidad debió pagar en cumplimiento al acuerdo conciliatorio aprobado mediante Providencia del 14 de noviembre de 2018 por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué.

8. Costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., **salvo en los procesos donde se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Claramente, el proceso que se adelanta en ejercicio de la pretensión de repetición es uno de aquellos en los que se ventila un interés público, pues con este se busca la protección del patrimonio público. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado 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”*⁴.

De acuerdo con ello y conforme a reciente jurisprudencia del Consejo de Estado en su Sección Tercera - Subsección A, el Despacho se abstiene de condenar en costas a la parte vencida⁵.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, interpuesta por el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ**, en contra de **JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA, JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS** y **MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO**, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS.

TERCERO: De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas las anotaciones del caso en el sistema siglo XXI.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ, dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021), radicación número: 110010326000201300153 (49.051)