



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Ibagué, catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022)

<b>Radicado:</b>	<b>73001-33-33-006-2020-00270-00</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>REPETICIÓN</b>
<b>Demandante:</b>	<b>MUNICIPIO DE IBAGUÉ</b>
<b>Demandado:</b>	<b>JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS Y JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA</b>
<b>Asunto:</b>	<b>SENTENCIA</b>

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 182 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de **REPETICIÓN** promovió el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ** en contra de **JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS y JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA**.

#### 1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare patrimonial y solidariamente responsables a título de culpa grave por violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho, al señor **JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS**, quien fungió como Director de la Secretaría de Planeación del Municipio de Ibagué, y ostentó la calidad de ex ordenador del gasto; y al señor **JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA** en calidad de ex jefe de la Oficina de Contratación del Municipio de Ibagué, por los perjuicios ocasionados a la entidad, en virtud del acuerdo conciliatorio celebrado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, en virtud a la configuración del contrato realidad.

1.2 Que se condene a los demandados a cancelar la suma de **SESENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$63.872.246)** a favor del Municipio de Ibagué, valor pagado por el demandante, como consecuencia del acuerdo conciliatorio efectuado en sede judicial, tras la configuración de un contrato realidad a favor del señor Carlos Julio Nonato Carrillo.

1.3 Que se condene a los demandados a pagar las cantidades líquidas reconocidas en la sentencia debidamente indexadas, además de los intereses moratorios.

1.4 Que se ordene a los demandados a dar cumplimiento a la sentencia en los términos señalados en los artículos 192 y 195 del CPACA.

#### 2. HECHOS

Las anteriores pretensiones se basan en los siguientes aspectos fácticos:

2.1. Que el señor Carlos Julio Nonato Carrillo en calidad de contratista suscribió cuatro contratos de prestación de servicios con el Municipio de Ibagué, a saber:

Nos. 1478 del 23 de agosto de 2013, 345 del 15 de enero, 1702 del 15 de agosto de 2014 y 256 del 30 de enero de 2015.

2.2 Que el objeto de los contratos era *“CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER OPERATIVO EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE COMO OPERADOR DE MAQUINARIA PESADA Y LIVIANA EN EJECUCIÓN DEL PROYECTO “RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE 600 KM DE VÍAS TERCARIAS EN LAS VEREDAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ”;* *CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER OPERATIVO COMO OPERADOR DE MAQUINARIA PESADA Y/O VEHÍCULO LIVIANO PROGRAMA MEJORAMIENTO DE LA MALLA VIAL TERCARIA”;* Y, *PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER OPERATIVO COMO OPERADOR DE MAQUINARIA PESADA, Y/O MANTENIMIENTO DE 600 KM DE VÍAS TERCARIAS EN LAS VEREDAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ”*, los cuales requerían cumplimiento de horario para poder ser ejecutados a cabalidad, mutando de ésta manera el contrato de prestación de servicios a un contrato laboral.

2.3 Que el señor Carlos Julio Nonato Carrillo interpuso demanda ordinaria laboral en contra de la entidad territorial la cual se adelantó bajo el radicado 73001310500220180016200 en el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué.

2.4 Que el Municipio de Ibagué dio respuesta a la demanda el 4 de julio de 2018; y el 2 de agosto siguiente, en sesión ordinaria del Comité de Conciliación, mediante acta 21, se determinó presentar fórmula de acuerdo conciliatorio con las personas que celebraron contrato de prestación de servicios, cuyo objeto consistiera en gestiones de carácter operativo de las Secretarías de Infraestructura y Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la entidad, y que decidieron demandarla ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

2.5 Que el 19 de febrero de 2019, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, impartió aprobación a la conciliación celebrada entre el señor Carlos Julio Nonato Carrillo y el Municipio de Ibagué, conforme a la directriz adoptada por el Comité de Conciliación de la entidad territorial.

2.6. Que en el referido acuerdo, la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué, se comprometió a pagar al señor Carlos Julio Nonato Carrillo las siguientes sumas de dinero: \$23.632.246 por concepto de prestaciones sociales, y \$40.240.000 como indemnización moratoria, para un total de \$63.872.246, suma que constituye el perjuicio patrimonial ocasionado por parte de los hoy demandados a la entidad.

2.7 Que mediante Resolución 1001-000043 del 27 de febrero de 2019, el Municipio de Ibagué adoptó la providencia judicial y ordenó realizar los trámites administrativos y presupuestales para realizar el pago de lo acordado.

2.8 Que el 21 de marzo de 2019, se realizó el pago de los dineros acordados en la Conciliación Judicial al señor Carlos Julio Nonato Carrillo.

### 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

#### 3.1. JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA (Archivo 02 carpeta 022 del expediente electrónico)

El demandado quien actúa en causa propia, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, bajo el entendido que no participó en ninguna de las etapas de los referidos contratos, es decir, precontractual, contractual y ejecución; no suscribió ni revisó documento alguno relacionado con la contratación del señor Carlos Julio Nonato Carrillo; y finalmente, porque conforme al Manual de Contratación de la entidad demandante para la época, las funciones de la oficina de contratación eran: i) Elaborar minuta electrónica y clausulado, para su respectivo cargue en la plataforma SECOP II; ii) Aprobación de pólizas y actas de legalización de contrato; iii) revisión de minuta de modificaciones y cargue en el SECOP II; y iv) constancia de cierre de expediente proceso contractual.

Realiza un recuento normativo y jurisprudencial refiriendo que en el caso concreto, la entidad accionante no sustentó debida y claramente, en qué consistió o cual fue la conducta gravemente culposa realizada (por acción u omisión) por parte del ex director de contratación de la entidad.

Argumenta que la parte actora señala que la conducta fue gravemente culposa, pero omite que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que celebren las entidades estatales, se encuentran regulador por la Ley 80 de 1993, y se suscriben con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de una entidad pública; de suerte que estos, solo podrán pactarse con personas naturales en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en la entidad, o en el caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores.

Comenta que no fue vinculado al proceso ordinario laboral cuya conciliación dio origen al presente trámite, con lo cual se le violaron las garantías procesales mínimas.

Propuso las excepciones de: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Dr. Jaime Daniel Salazar Cardona Ex Director de Contratación; Inexistencia probatoria del elemento subjetivo de la conducta del Director de Contratación Dr. Jaime Daniel Salazar Carmona e imprecisión sobre el hecho doloso o gravemente culposo; y Vulneración manifiesta al derecho de contradicción y defensa.”*

#### 3.2 JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS (Archivo 02 carpeta 023 del expediente electrónico)

La apoderada del demandado durante el término legal contesta la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, manifestando que, no se cumplen los presupuestos para la procedencia del medio de control impetrado.

Explica, que las minutas del contrato señalan de manera específica que la naturaleza de los mismos es de prestación de servicios, que se rigen para todos los efectos por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013, y que no generan relación laboral alguna, y en consecuencia, tampoco el pago de prestaciones sociales y de ningún tipo de emolumentos distintos al valor acordado.

Refiere que de lo reglado por la Ley 80 de 1993 literal h, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015, se desprenden tres requisitos para que la contratación del servicio sea procedente, los cuales fueron agotados por la entidad previa la suscripción del contrato, y que por lo menos en lo que corresponde a los suscritos por su defendido, se encuentran plenamente establecidos a saber:

a). Que los contratos de prestación de servicio se celebran para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Igualmente, que estas actividades pueden estar relacionadas con actividades operativas, logísticas o asistenciales.

Así las cosas, los contratos 028 del 2 de febrero de 2012, 019 del 17 de enero de 2013, 1478 del 23 de agosto de 2013 y 256 del 30 de enero de 2015, estaban relacionados con los proyectos de recuperación y mantenimiento de vías terciarias en las veredas del Municipio de Ibagué, y hacían parte del Plan de Desarrollo de la entidad, aprobado por Acuerdo 004 de 2012, mejorando malla vial terciaria, siendo entonces la actividad contratada operativa, y estaba relacionada con actividades de funcionamiento de la entidad o a través de las cuales se concretaron los fines del Estado.

b). Dichos contratos pueden realizarse con personas naturales cuando las actividades no puedan efectuarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

Dentro de los anexos de la demanda, obra certificación expedida por la Directora del Grupo de Gestión de Talento Humano, del 1 de agosto de 2013, que constata que de acuerdo con el manual de funciones y revisada la planta de personal de la administración municipal, pese a contar para la época de los hechos con personal con estudios de básica primaria y experiencia mínima de tres años como operador de maquinaria pesada y/o conductor de volquetas y/o conductor de vehículos livianos, los mismos no contaban con disponibilidad de tiempo y dedicación suficiente para el manejo del parque automotor requeridos por la secretaria de desarrollo rural.

Así mismo, constancia del 7 de enero de 2015, que refiere que no se contaba con personal sin estudios para el apoyo a la gestión antes referida.

En igual sentido, memorando del 27 de octubre de 2020, que da cuenta de la no existencia del cargo de trabajador oficial en la planta de personal de la Administración Municipal, lo que permite concluir que la entidad no tenía personal para actividades operarias, siendo necesario suscribir contratos de la naturaleza indicada.

c). La idoneidad y experiencia requerida, debe ser verificada por la entidad y relacionada con el área de que se trate.

Dentro de los anexos de los contratos suscritos por el demandado, se encuentran certificados de verificación de experiencia e idoneidad del señor Carlos Julio Nonato, de fecha 18 de junio de 2013 y 21 de enero de 2015.

Agrega que el objeto de los contratos no conlleva el cumplimiento de funciones públicas o administrativas, puesto que la actividad ejercida por el contratista era simplemente material y no requerían dedicación de tiempo completo, subordinación o implicaban una excepción legal.

Considera que haber realizado la entidad accionante una conciliación dentro de la causa laboral bajo el auspicio, que la sola suscripción de los contratos de prestación de servicios con el señor Nonato, eran causa suficiente para la configuración de la relación laboral, y por ello se consideraban contrarios a derecho, es un error jurídico que terminó perjudicando a la entidad, que sin defensa alguna se obligó a conciliar bajo este precepto.

Argumenta que para establecer la existencia de la relación laboral, se requiere que se hayan configurado todos los elementos que la Ley y la jurisprudencia han referido para que se admita su existencia, los cuales se echan de menos en los anexos de la demanda, puesto que a los mismo no concurrieron las razones con las que contó el Municipio para conciliar, de lo cual, lo único que se sabe, es que se asumió que la sola suscripción del contrato había configurado la misma, por lo tanto, el desconocimiento de tales circunstancias no permite el ejercicio de una adecuada defensa.

Frente al rol del señor Triana como ordenador del gasto, manifiesta que tal y como lo ha referido la Corte Constitucional, al mismo solo le correspondía la ejecución del presupuesto, porque ejecutar el gasto significa, que a partir del programa de gastos aprobado, se decide la oportunidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto.

Por lo anterior, a éste le correspondía ordenar el gasto de las necesidades planteadas por las demás dependencias ejecutoras de los proyectos de inversión, en las condiciones y calidades que los mismos exigían, dado su conocimiento técnico en la materia.

Agrega que el Decreto 11 de 2012, por medio del cual se delegan funciones de contratación y ordenación del gasto, en su artículo 6 establece que los documentos relacionados con el proceso pre contractual deben ser suscritos por las dependencias donde se origine la necesidad de contratación. Igualmente, el Decreto 0308 de 2013, Manual de Contratación del Municipio de Ibagué, consagra que la elaboración de estudios y documentos previos era responsabilidad de la Secretaría Ejecutora.

Así mismo, conforme al referido Manual, la evaluación jurídica y financiera en las diferentes modalidades de contratación, son responsabilidad del Grupo de Contratación; la elaboración de la minuta del contrato se asignó a la Secretaría Ejecutora y la revisión de esta al Grupo de Contratación.

Por su parte, los secretarios de despacho deben adelantar todas las actividades precontractuales y la vigilancia del cumplimiento de la ejecución del contrato corresponde al supervisor y/o interventor.

Propuso como excepciones: *“Falta de presupuesto para la prosperidad de la repetición; y Ausencia de legitimación en la causa por pasiva”*.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1. Parte demandante (Archivo 055 del expediente electrónico)**

La apoderada judicial de la parte actora reitera los argumentos expuestos en el libelo introductorio, y comenta que desde la presentación de la demanda se ha indicado, que la adecuación típica imputable al caso concreto es la culpa establecida en la Ley 678 de 2001, denominada *“Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho”*, en razón a que la configuración del contrato realidad, se basó en la forma en que el mismo fue celebrado y en su ejecución, a partir de la cual, las normas en él contenidas iban en contradicción con la legislación que regula los contratos de prestación de servicios profesional, lo que genera la incursión de los accionados en la causal anotada.

Refiere que en los estudios previos, se determinó que la modalidad de contratación era la selección directa para ejecutar actividades que por su naturaleza correspondían a funciones de un trabajador oficial, como lo es prestar servicios en la *“construcción y sostenimiento de obras públicas”*, para lo cual el ordenador del gasto Juan Gabriel Triana Cortés, suscribió contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, previo trámite precontractual y contractual surtido en la Oficina de Contratación del Municipio de Ibagué, a cargo de su titular en la época, Dr. Jaime Daniel Salazar Cardona.

Considera que, desde que surge la necesidad de contratar y se diseña el objeto contractual a pactar en el contrato de prestación de servicios, es evidente que la actividad que debía realizar el contratista para cumplir dicho objeto, requería ajustarse a un horario y por ende a la subordinación de un jefe inmediato, y en tal sentido, al vincular al demandante bajo esta modalidad, se violaron manifiesta e inexcusablemente las normas de derecho que la regulan, configurándose de esta manera un contrato laboral en el desarrollo y ejecución de las obligaciones pactadas a cumplir por el contratista, ocasionando de ésta manera un detrimento al patrimonio del Municipio.

Pone de presente que para la fecha de contratación, existían cinco trabajadores de esta categoría, que realizaban las mismas funciones y actividades que los contratistas que fueron vinculados mediante contrato de prestación de servicios.

Concluye que los accionados actuaron en contravía de la normatividad, ocultando un contrato realidad en un contrato de prestación de servicios, lo que a la postre vulneró derechos laborales y el derecho a la igualdad, frente a los trabajadores oficiales que realizaban las mismas actividades para la fecha en que se celebraron y ejecutaron los contratos que se discuten en éste proceso.

Argumenta que del acervo probatorio, se desprende claramente la culpa grave como requisito *sine qua non* para la procedencia de la acción de repetición, pues se verifican todos y cada uno de los presupuestos exigidos por la Ley a saber:

1. La calidad de agente del estado, acreditada con las certificaciones laborales expedidas por la Dirección de Talento Humano.
2. La obligación de pagar una suma de dinero derivada de la conciliación celebrada ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué el 19 de febrero de 2019, cuya acta se adjuntó al expediente.
3. El pago realizado por la entidad, demostrado con la copia del comprobante, formato de orden de pago y soporte contable de fecha 21 de marzo de 2019, efectuado a través de la Dirección de Tesorería, a orden del Consejo Superior de la Judicatura y a favor del demandante.
4. La conducta de los demandados calificada como culpa grave a la luz del artículo 6 numeral 1 de la Ley 678 de 2001, derivada de la configuración del contrato realidad en contradicción con la legislación que regula los contratos de prestación de servicios profesionales, generándose a su vez la violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.

Solicita se despachen de manera favorable las pretensiones de la demanda.

## **4.2 Parte demandada**

### **4.2.1. JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA (Archivo 053 del expediente electrónico)**

El demandado quien actúa en nombre propio, manifiesta que dentro del proceso no se logró demostrar por parte de la entidad demandante, que haya existido culpa grave o dolo en la conducta suya como Jefe de Contratación del Municipio de Ibagué.

Refiere que él no tuvo incidencia alguna en el proceso de contratación objeto de debate, y en ese sentido, resultaría imposible que tuviera un actuar consciente, voluntario, con conocimiento de la irregularidad; aunado a que, al no poder establecer una conducta subjetiva del demandado, también resultaría incongruente fácticamente que esa conducta pudiera causar daño antijurídico alguno, el cual ni siquiera está probado, pues la entidad territorial llevó a cabo conciliación con el contratista, sin que existiera decisión judicial en firme que demuestre el aludido perjuicio.

Considera que salta a la vista que la conciliación realizada por el Municipio de Ibagué con el señor Carlos Julio Nonato, fue un acto ligero, el cual efectivamente generó el presunto daño antijurídico, puesto que no se tenían los presupuestos para haber conciliado.

Recuerda que por regla general, el contrato realidad es un instituto jurídico que nace y se configura en la etapa de ejecución y dentro de todas las etapas, ésta es la más ajena a Jaime Salazar Cardona.

Solicita no acceder a las pretensiones de la demanda.

#### **4.2.2. JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS (Archivo 054 del expediente electrónico)**

Dentro del plazo establecido, el apoderado del demandado alega que dentro del trámite del proceso, no se logró acreditar la totalidad de los requisitos para la procedencia de la acción de repetición así:

- a. Se demostró la existencia de la aprobación del acuerdo conciliatorio celebrado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, con la copia de la mencionada acta.
- b. No se acreditó el pago de la indemnización por parte de la entidad pública, pues se aportó la Resolución 1001-00043 de 2019 por la cual se adoptó la providencia judicial, el reporte de la plataforma PISAMI en donde se describe pago en cumplimiento al acuerdo conciliatorio; pero no obra el recibo de pago de la transacción o consignación y/o paz y salvo suscritos por el beneficiario del mismo y aprobado en el proceso laboral.
- c. Se acreditó la calidad del demandado como agente, o ex agente del Estado, con las certificaciones de la Oficina de Talento Humano.
- d. No se demostró la culpa grave o el dolo en la conducta del demandado, pues la entidad demandante le endilga culpa grave por violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho; sin embargo, debió probarse que los contratos de prestación de servicios se suscribieron no solo contrariando los preceptos contemplados en las disposiciones legales que rigen la materia, sino también que esa contrariedad fue manifiesta e inexcusable.

Aunado a lo anterior, afirma que la parte actora no logró comprobar que los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión eran contrarios a las disposiciones contempladas en la Ley 80 de 1993, así como tampoco, las razones que llevaron a la entidad territorial a conciliar en el proceso ordinario laboral y que permitieran establecer la responsabilidad a título de dolo o culpa grave del señor Triana en la configuración de la relación laboral.

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

#### **4.3 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (Archivo 056 del expediente electrónico)**

En su concepto, el Agente del Ministerio Público, indica que conforme a los artículos 2 de la Ley 678 de 2011, 142 y 161 numeral 5 del C.P.A.C.A., y la jurisprudencia del Consejo de Estado, se han fijado tres presupuestos de carácter objetivo y uno subjetivo para la conducencia de la acción de repetición a saber: i) la calidad de agentes del estado; ii) la existencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos, que le haya impuesto a la entidad estatal la obligación de efectuar “un reconocimiento indemnizatorio”; iii) que la entidad estatal previamente haya realizado dicho pago.

Agrega de forma independiente otro requisito indispensable que da sentido al momento del estudio del último elemento y que consiste en que se verifique iv) que la conducta del agente estatal haya sido determinante en la causación del daño

antijurídico que dio lugar a la condena; y v) que el agente causante del daño haya obrado con dolo o culpa grave.

Encuentra probados los tres primeros requisitos, esto es, la calidad de agentes del estado de los demandados, la existencia de una conciliación judicial y el pago realizado por la entidad, aclarando frente a éste último, que conforme a la documentación allegada la entidad territorial adelantó los trámites para cumplir con la citada conciliación y procedió a pagar la suma fijada en el acuerdo, lo cual se refleja en los certificados presupuestales y movimientos de la Plataforma PISAMI de la Alcaldía de Ibagué, lo cual no fue objeto de controversia por los accionados, por el contrario, estuvieron de acuerdo con la fijación del litigio que incluía básicamente esta información en el punto 5 (archivo 037).

En cuanto al presupuesto de que el comportamiento de los demandados haya sido determinante en la generación del daño que dio lugar a la condena, recuerda que el señor Carlos Julio Nonato Carrillo fue vinculado al Municipio de Ibagué, a través de contratos de prestación de servicios, y que aquel demandó al ente territorial dado que consideró que en realidad se trataba de una auténtica relación laboral encubierta por un contrato estatal.

Agrega que la entidad pública y el señor Nonato Carrillo celebraron un acuerdo conciliatorio para reconocerle a éste sus prestaciones laborales y la sanción moratoria, arreglo que fue aprobado por un Juez de la República, lo que supone que en el proceso laboral, no en este, se apreciaba, de forma preliminar, la existencia de una relación laboral al reunirse los tres elementos indispensables para su existencia, a saber: prestación personal del servicio, una contraprestación económica por sus servicios y subordinación.

En cuanto al último elemento, pone de presente que la diferencia principal entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral, radica en la autonomía e independencia con que cuenta el contratista al momento de ejercer su actividad; mientras que en la relación laboral, el trabajador se encuentra sometido a la continua subordinación y dependencia frente al empleador.

Realiza un recuento jurisprudencia frente al tema de la subordinación y refiere que no es un asunto ajeno a la acción de repetición, pues el Consejo de Estado al valorar un caso similar al aquí planteado, concluyó que *“los hechos que dieron lugar a la declaratoria de nulidad y restablecimiento del derecho no se fundan, per se, en la suscripción de los contratos de prestación de servicios, sino que las circunstancias que dieron lugar a la configuración de la relación laboral y el derecho al reconocimiento de las prestaciones sociales efectuado a título de restablecimiento del derecho se presentaron, se insiste, no en la suscripción de los contratos sino en la forma de ejecución de los mismos”*

Manifiesta que al intentar estudiar y averiguar cuáles fueron las condiciones en que se ejecutaron cada uno de los contratos de prestación de servicios que a la postre dieron lugar a la configuración de la existencia de una relación laboral, no pudo realizar la labor, pues dentro del presente proceso no fue aportado ningún elemento probatorio que dé cuenta de estas circunstancias.

Refiere que se allegaron los contratos de prestación de servicios 028 del 2 de febrero de 2012, 019 del 17 de enero de 2013, 1478 del 23 de agosto de 2013, 345 del 15 de enero de 2014 y 256 del 30 de enero de 2015, cuyo objeto consistía en brindar un apoyo a la gestión de carácter operativo a la Secretaría de Desarrollo Rural y medio Ambiente como Operador de Maquinaria Pesada y Liviana, en ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 Km de vías terciarias en las veredas del Municipio de Ibagué, plasmándose en la cláusula primera de cada uno de ellos, que la maquinaria que se le asignaría al contratista para desarrollar su labor estaba adscrita a la aludida Secretaría. La restante prueba documental está relacionada con la fase precontractual de cada uno de estos negocios jurídicos.

Extrae apartes de las declaraciones rendidas por los demandados Jaime Daniel Salazar Cardona y Juan Gabriel Triana Cortés, en cuanto al papel que desarrollaron cada uno de ellos en las etapas precontractual y contractual de los negocios antes referidos, y su enfático decir en cuanto a su falta de intervención en la ejecución misma de los contratos de prestación de servicios suscritos con el señor Nonato Carrillo.

Indica que en el presente medio de control, no se acreditó siquiera la existencia de los elementos de la relación laboral, en especial la subordinación o dependencia a la que supuestamente estuvo sometido el señor Carlos Julio Nonato Carrillo mientras desempeñó las actividades contractuales; tampoco se comprobó que a éste se le impusieran ordenes y horarios de trabajo inflexibles que hubiesen dado lugar a una subordinación continuada, y que de esta manera, haya quebrantado de forma sustancial la autonomía e independencia que debe gobernar el ejercicio de la actividad contractual y, por ende, haya enmarcado dicha relación jurídica en un vínculo laboral.

Señala que lo anterior, no permite estudiar si realmente hubo un comportamiento por parte de los accionados en la ejecución de los contratos de prestación de servicios mencionado, y mucho menos, que se les pueda atribuir una posible responsabilidad por dar lugar a la subordinación laboral que no se acreditó.

Considera que las evidencias con las que cuenta éste expediente, dan cuenta que las intervenciones de los demandados se realizaron, en el caso de Jaime Daniel Salazar Cardona, en la fase precontractual, y por parte de Juan Gabriel Triana Cortés, en la fase de suscripción de los contratos y en la orden de pago a los contratistas una vez se les aportara el certificado de cumplimiento por parte del respectivo supervisor, documentos que, refiere tampoco obran en el proceso.

Concluye que la entidad accionante falló en su deber probatorio, y no acreditó los presupuestos más elementales de la relación laboral que dio lugar a sufragar una suma de dinero por concepto de haberes laborales a favor del señor Nonato Carrillo a través de un acuerdo conciliatorio.

Aunado a lo anterior, indica que tampoco se demandó al personal que realmente intervino en la ejecución contractual y que hacía parte de la Secretaría Ejecutora de los comentados contratos de prestación de servicios.

Por lo anterior, y al no estar demostrado que el comportamiento de los accionados fue determinante en la causación del daño que debió indemnizar la entidad accionante, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. Problema Jurídico planteado**

Procede el despacho a determinar si, ¿los señores Juan Gabriel Triana Cortés, en calidad de ex – secretario de Despacho de la Secretaría de Planeación Municipal y Jaime Daniel Salazar Cardona, en calidad de ex – Director de la Secretaría de apoyo a la Gestión y de Asuntos de la Juventud, son responsables a título de dolo o culpa grave por la contratación del señor Carlos Julio Nonato Carrillo en la modalidad de prestación de servicios y si como consecuencia deben asumir el pago de la conciliación judicial a la que se llegó el 19 de febrero de 2019, en el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, donde se acordó pagar a favor del ya mencionado la suma de \$63.872.246?

### **6. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado**

#### **6.1 Tesis de la parte accionante**

Considera que debe declararse la responsabilidad de los demandados, en razón al incumplimiento de sus deberes legales a título de culpa grave, al haber ocultado una verdadera relación laboral con el señor Carlos Julio Nonato Carrillo bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios profesionales, omitiendo que este debía realizar labores iguales a las desarrolladas por los trabajadores oficiales de la entidad, lo que generó que el Municipio de Ibagué, como consecuencia de una conciliación judicial celebrada ante el Juzgado Segundo laboral del Circuito de Ibagué, debiera pagar haberes laborales al mencionado señor, hechos que encuadran dentro de la hipótesis del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 678 de 2001 “*violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho*”.

#### **6.2 Tesis de la parte accionada**

##### **6.2.1. Jaime Daniel Salazar Cardona**

Considera que se deben denegar las pretensiones de la demanda, como quiera que no desplegó conducta contraria al ordenamiento legal que haya generado la obligación al Municipio de Ibagué de cancelar una condena judicial, como quiera que el hecho generador del daño no corresponde a una conducta desplegada por servidor, en virtud a que su participación en los contratos suscritos por la entidad con el señor Nonato Carrillo se limitó a la etapa precontractual, como Director del Grupo de Contratación, sin que tuviera injerencia alguna en la ejecución del mismo, que es en donde se pueden presentar las circunstancias para que se configurara una relación laboral, pues ésta fase corresponde al Supervisor del Contrato.

Agrega que la responsabilidad de elaborar los estudios previos del contrato, y determinar la modalidad de contratación era de la Secretaría Ejecutora.

Aunado a lo anterior, tampoco se encuentran demostrados los elementos constitutivos de la relación laboral con el señor Nonato, y que hubieran justificado el pago conciliado por la demandante.

### 6.2.2. Juan Gabriel Triana Cortés

Sostiene que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda, en razón a que no se probó conducta omisiva, negligente, descuidada o de incumplimiento que hubiera sido la causa determinante en la indemnización pagada por el Municipio de Ibagué al señor Carlos Julio Nonato Carrillo, pues su labor como ordenador del gasto se limitó a suscribir los contratos cuyos estudios previos y minuta correspondía a la Secretaría Ejecutora, además de ordenar el gasto respectivo y recibir las certificaciones de cumplimiento del contrato allegadas por parte del Supervisor.

Sumado a lo anterior, no se demostró que en realidad se hubieran reunido los requisitos que dieran lugar a un verdadero contrato laboral con el señor Nonato Carrillo.

### 6.3 Tesis del Ministerio Público

Argumenta que las pretensiones deben denegarse, como quiera que la entidad accionante no allegó prueba alguna que permita determinar que entre el Municipio de Ibagué y el señor Carlos Julio Nonato Carrillo se presentó una subordinación continuada que demostrara la configuración de una verdadera relación laboral y por lo tanto imputársela a los accionados, pues su participación en la celebración de los contratos de prestación de servicios a que se ha hecho referencia se limitó a las fases precontractual y contractual y no de ejecución, por lo que considera no es posible atribuirles responsabilidad alguna en el presente asunto.

### 6.4 Tesis del Despacho

Considera el despacho que deben negarse las pretensiones de la demanda como quiera que la entidad accionada no cumplió con la carga probatoria establecida en el artículo 167 del CGP y como consecuencia no se acreditó el elemento subjetivo de responsabilidad atinente al incumplimiento de deberes legales por parte de los accionados a título de culpa grave, ni que ello hubiese sido la causa eficiente o conducta determinante que dio origen al pago realizado por el Municipio de Ibagué, en virtud a la conciliación celebrada ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué con el señor Carlos Julio Nonato Carrillo.

## 7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que Juan Gabriel Triana Cortés laboró al servicio del Municipio de Ibagué desde el 1 de enero de 2012 al 30 de marzo de 2015, desempeñando el cargo de Secretario de Despacho, Código 020, Grado 19, adscrito a la Secretaría de Planeación.	<b>Documental:</b> Certificado laboral No. 2020-1002 del 28 de septiembre de 2020 (Archivo 012 del expediente electrónico)

<p>2. Que Jaime Daniel Salazar Cardona laboró al servicio del Municipio de Ibagué desde el 4 de enero de 2012 al 30 de agosto de 2015, desempeñando el cargo de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Apoyo a la Gestión y de Asuntos de la Juventud, Grupo de Contratación.</p>	<p><b>Documental:</b> Certificado laboral No. 2020-1026 del 30 de septiembre de 2020 (Archivo 011 del expediente electrónico)</p>
<p>3. Que el 2 de febrero de 2012, el señor Carlos Julio Nonato Carrillo, celebró contrato de prestación de servicios número 0028 con el Municipio de Ibagué para el manejo operativo de maquinaria pesada (volqueta) adscrita a la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, requeridos para el proyecto “RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE 600 KM DE VÍAS TERCARIAS EN LAS VEREDAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ”, con una duración de 10 meses y 15 días; documento que fue suscrito por el señor Juan Gabriel Triana Cortés como Secretario de Planeación y Ordenador del Gasto.</p>	<p><b>Documental:</b> Contrato 0028 del 2 de febrero de 2012. (Pág. 36 a 41 archivo 008 del expediente electrónico)</p>
<p>4. Que el 17 de enero de 2013, el señor Carlos Julio Nonato Carrillo, celebró contrato de prestación de servicios número 0019 para el manejo operativo de maquinaria pesada y liviana adscrita a la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, requeridos para el proyecto “RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE 600 KM DE VÍAS TERCARIAS EN LAS VEREDAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ”, con una duración de 180 días; documento que fue suscrito por el señor Juan Gabriel Triana Cortés como Secretario de Planeación y Ordenador del Gasto.</p>	<p><b>Documental:</b> Contrato 0019 del 17 de enero de 2013. (Pág. 42 a 48 archivo 008 del expediente electrónico)</p>
<p>5. Que la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de Ibagué, realizó los estudios previos para el proceso de contratación directa de prestación de servicios de apoyo a la gestión, requiriendo operarios de maquinaria pesada, livianos y otros en dicha dependencia, justificando jurídicamente la modalidad de selección en las normas contenidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto Reglamentario 734 de 2012 artículo 3.4.2.5.1.</p>	<p><b>Documental:</b> Formato de estudios previos de fecha 18 de junio de 2013. (Pág. 3 a 10 Archivo 008 del expediente electrónico)</p>
<p>6. Que el 18 de junio de 2013, se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal número 1031-1962 por parte del Director del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, por valor de \$9.975.000, para el pago de contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo en la Secretaría de Desarrollo Rural y medio Ambiente, como operador de maquinaria pesada, liviana en ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 km</p>	<p><b>Documental:</b> Certificado de disponibilidad presupuestal. (Pág. 11 archivo 008 del expediente electrónico)</p>

de vías terciarias en las veredas del Municipio de Ibagué.	
7. Que el Sr. Juan Gabriel Triana Cortés Secretario de Planeación Municipal, actuando como Ordenador del Gasto, dejó constancia que en cumplimiento de lo señalado en el Decreto 734 de 2012, el señor Carlos Julio Nonato, contaba con idoneidad y experiencia para ejecutar el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión “RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE 600 KM DE VÍAS TERCIARIAS EN LAS VEREDAS DEL MUNICIPI DE IBAGUÉ”.	<b>Documental:</b> Constancia de fecha 18 de junio de 2013 (Pág. 13 archivo 008 del expediente electrónico)
8. Que la Directora del Grupo de Gestión del Talento Humano certificó, que de acuerdo al manual de funciones y revisada la planta de personal de la Administración Municipal, la entidad contaba con personal con estudios de básica primaria y experiencia mínima de tres años como Operador de Maquinaria Pesada y/o Conductor de Volquetas y/o conductor de vehículo liviano y con la respectiva licencia de conducción, pero no con la disponibilidad de tiempo y dedicación suficiente para el desarrollo de objeto contractual requerido para la “Recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las Veredas del Municipio de Ibagué”	<b>Documental:</b> Certificación del 1 de agosto de 2013 (Pág. 12 Archivo 008 del expediente digitalizado)
9. Que el señor Carlos Julio Nonato Carrillo, celebró contrato de prestación de servicios número 1478 con el Municipio de Ibagué para el manejo operativo de maquinaria pesada (volqueta) adscrita a la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, requeridos para el proyecto “RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE 600 KM DE VÍAS TERCIARIAS EN LAS VEREDAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ”, con una duración de 120 días; documento que fue suscrito por el señor Juan Gabriel Triana Cortés como Secretario de Planeación y Ordenador del Gasto.	<b>Documental:</b> Contrato 1478 del 23 de agosto de 2013. (Pág. 53 a 61 archivo 008 del expediente electrónico)
10. Que la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de Ibagué, realizó los estudios previos para el proceso de contratación directa de prestación de servicios de apoyo a la gestión, requiriendo operarios de maquinaria pesada, livianos y otros en dicha dependencia, justificando jurídicamente la modalidad de selección en las normas contenidas en el literal h del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013.	<b>Documental:</b> Formato de estudios previos de fecha 9 de enero de 2014. (Pág. 3 a 8 Archivo 009 del expediente electrónico)
11. Que el 9 de enero de 2014, se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal número 5.2-838 por parte del Director del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, por valor de	<b>Documental:</b> Certificado de disponibilidad presupuestal. (Pág. 9 archivo 009 del expediente electrónico)

<p>\$11.970.000, para el pago de contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria y/o vehículo liviano-programa de mejoramiento de la malla vial terciaria.</p>	
<p>12. Que el Sr. Juan Gabriel Triana Cortés Secretario de Planeación Municipal, actuando como Ordenador del Gasto, dejó constancia que en cumplimiento de lo señalado en el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, el señor Carlos Julio Nonato, contaba con idoneidad y experiencia para ejecutar el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano-programa mejoramiento de la malla vial terciaria.</p>	<p><b>Documental:</b> Constancia de fecha 9 de enero de 2014 (Pág. 10 archivo 009 del expediente electrónico)</p>
<p>13. Que para el 9 de enero de 2014, la Directora del Grupo de Gestión del Talento Humano certificó, que de acuerdo al manual de funciones y revisada la planta de personal de la Administración Municipal, la entidad no contaba con personal sin estudios para apoyo a la gestión como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano – en el Programa Mejoramiento de la Malla Vial Terciaria en la Secretaría de Desarrollo Rural y del Medio Ambiente en ejecución del proyecto “Recuperación y mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las Veredas del Municipio de Ibagué”</p>	<p><b>Documental:</b> Certificación del 9 de enero de 2014 (Pág. 11 Archivo 009 del expediente digitalizado)</p>
<p>14. Que el 15 de enero de 2014, el señor Carlos Julio Nonato Carrillo, celebró contrato de prestación de servicios número 0345 como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano, para el programa de mejoramiento de la malla vial terciaria, con una duración de 180 días; documento que fue suscrito por el señor Juan Gabriel Triana CORTÉS como Secretario de Planeación y Ordenador del Gasto.</p>	<p><b>Documental:</b> Contrato 0345 del 15 de enero de 2014. (Pág. 57 a 61 archivo 009 del expediente electrónico)</p>
<p>15. Que la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de Ibagué, realizó los estudios previos para el proceso de contratación directa de prestación de servicios de apoyo a la gestión, requiriendo operarios de maquinaria pesada, livianos y otros en dicha dependencia, justificando jurídicamente la modalidad de selección en las normas contenidas en el literal h del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013.</p>	<p><b>Documental:</b> Formato de estudios previos de fecha 21 de enero de 2015. (Pág. 10 a 141 Archivo 010 del expediente electrónico)</p>
<p>16. Que para el 7 de enero de 2015, la Directora del Grupo de Gestión del Talento Humano certificó, que de acuerdo al manual de funciones y revisada la planta de personal de la Administración Municipal, la entidad no</p>	<p><b>Documental:</b> Certificación del 7 de enero de 2015 (Pág. 19 Archivo 010 del expediente digitalizado)</p>

<p>contaba con personal sin estudios para apoyo a la gestión como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano – para la ejecución del proyecto Recuperación y Mantenimiento de 600 km de vías terciarias en las veredas del Municipio de Ibagué.</p>	
<p>17. Que el Sr. Juan Gabriel Triana Cortés Secretario de Planeación Municipal, actuando como Ordenador del Gasto, dejó constancia que en cumplimiento de lo señalado en el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, el señor Carlos Julio Nonato, contaba con idoneidad y experiencia para ejecutar el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano-programa mejoramiento de la malla vial terciaria.</p>	<p><b>Documental:</b> Constancia de fecha 21 de enero de 2015 (Pág. 47 archivo 010 del expediente electrónico)</p>
<p>18. Que el 30 de enero de 2015, el señor Carlos Julio Nonato Carrillo, celebró contrato de prestación de servicios número 0256 como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano, para el proyecto de recuperación y mantenimiento de 600 Km de vías terciarias en las veredas del Municipio de Ibagué, con una duración de 240 días; documento que fue suscrito por el señor Juan Gabriel Triana Cortés como Secretario de Planeación y Ordenador del Gasto.  Que el mencionado contrato fue adicionado el 1 de octubre de 2015, con un plazo de 240 días; documento suscrito por la señora Martha Liliana Pilonietta como Ordenadora del Gasto.</p>	<p><b>Documental:</b> Contrato 0256 del 30 de enero de 2015 y su adicional del 01 de octubre de 2015. (Pág. 115 a 117 archivo 010 del expediente electrónico)</p>
<p>19. Que en audiencia del 19 de febrero de 2019, llevada a cabo dentro del proceso ordinario laboral radicado con el número 73001-31-05-002-2018-00162-00 adelantado por Carlos Julio Nonato Carrillo, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, aprobó el acuerdo conciliatorio a que llegaron las partes y que consistió en:</p> <p><i>“La parte demandada se compromete a consignar el día 05 de abril del corriente año en la presente diligencia, la suma de \$23.632.246.00 por derechos ciertos y la suma de \$40.240.000.00 por sanción moratoria para un total de \$63.872.246, a la parte demandante el señor CARLOS JULIO NONATO CARRILLO, los cuales serán consignados en la cuenta de depósito judicial.”</i></p>	<p><b>Documental:</b> Acta audiencia (Pág. 3 y 4 Archivo 016 del expediente electrónico)</p>
<p>20. Que mediante Resolución 00043 del 27 de febrero de 2019, el Municipio de Ibagué adoptó la providencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué el 19 de febrero de 2019, en el proceso ordinario laboral</p>	<p><b>Documental:</b> Resolución 00043 del 27 de febrero de 2019. (Pág. 6 a 8 Archivo 016 del expediente electrónico)</p>

adelantado por el señor Carlos Julio Nonato Carrillo ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué.	
21. Que el 6 de noviembre de 2019, el Comité de Conciliación del Municipio de Ibagué, avaló la propuesta del abogado ponente de dar inicio a la acción de repetición en contra de los aquí demandados, por violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho, en virtud a la contratación que dieron origen al proceso ordinario laboral adelantado por el señor Carlos Julio Nonato Carrillo.	<b>Documental:</b> Certificación del Comité de Conciliación de la entidad territorial. (Archivo 017 del expediente electrónico)
22. Que mediante el Decreto 11-0774 del 4 de diciembre de 2008, se ajustó el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de planta de personal de la Administración Central de la Alcaldía de Ibagué.	<b>Documental:</b> Decreto 11-0774 del 4 de diciembre de 2008. (Archivo 036 del expediente electrónico)
23. Que el Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013 contiene el Manual de la Gestión Contractual del Municipio de Ibagué.	<b>Documental:</b> Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013. (Archivo 048 del expediente electrónico)

## 8. DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

El artículo 90 constitucional prevé la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que haya causado a un tercero, a su vez el inciso segundo ibidem lo faculta para perseguir el reintegro de los dineros provenientes del patrimonio estatal que haya tenido que pagar, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes. La mencionada disposición a su tenor literal reza:

*“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”*

Dicho mandato fue desarrollado por la Ley 678 de 2001, por la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, en tal sentido, fue definida como:

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

En tal sentido, la acción de repetición se erige como una de las figuras jurídicas idóneas con las que cuenta la entidad estatal que, a consecuencia de una sentencia, conciliación o de otra forma de terminación de un conflicto, se haya visto

en el deber de reparar patrimonialmente un daño proveniente de la actuación imputable a título de dolo o culpa grave al servidor, ex- servidor e incluso particulares investidos de funciones públicas.

Por otra parte, en relación con los presupuestos para la procedencia de la acción de repetición, se deberá acreditar la existencia una sentencia condenatoria, un acuerdo de conciliación u otro medio de solución de conflictos que imponga el deber de indemnizar a un tercero, el pago efectivo de dicha obligación y por último la calificación de dolosa o gravemente culposa del servidor público. Al respecto el Consejo de Estado ha establecido los siguientes presupuestos<sup>1</sup>:

*“a) Que una entidad pública haya sido condenada en sentencia proferida por juez competente a reparar los daños antijurídicos causados a un particular, o resulte vinculada a la indemnización del daño en virtud de una conciliación u otra forma de solución de un conflicto;*

*b) Que la entidad haya pagado totalmente a la víctima del daño la suma determinada en la sentencia condenatoria o en la conciliación o en otra forma de solución de un conflicto;*

*c) Que la condena o la conciliación se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario o de un particular que ejerza funciones públicas”*

En relación con la calificación de la conducta del agente, es preciso indicar que esta se analizará de conformidad con la Ley 678 de 2001, pues los hechos que se examinan ocurrieron con posterioridad al 4 de agosto de 2001, fecha en que comenzó a regir esta normatividad. En este orden de ideas la responsabilidad que se analiza es de carácter subjetiva y opera únicamente en los eventos en que exista dolo o culpa grave en la actuación del funcionario, para lo cual se deben observar las presunciones legales dispuestas en los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001.

Por tanto, se presume que la conducta es dolosa cuando busca la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado y por:

*“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”.*

A su vez se reputa gravemente culposa la actuación del agente 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, en los siguientes casos:

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

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Consejero Ponente: Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D. C., veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00074-00(34816)

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”.*

También ha dicho el Consejo de Estado que existen tres posibles escenarios en los cuales la entidad estatal demandante puede imputar una conducta dolosa o gravemente culposa a un agente estatal, con la finalidad de comprometer su responsabilidad, estas son:

*“...i) El primer evento, y el más común, se presenta cuando en el libelo el Estado estructura la responsabilidad del demandado con base en uno de los supuestos consagrados en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, en los cuales se presume el dolo o la culpa grave que le es imputable al agente público en nexa con el servicio, en ejercicio o con ocasión de sus funciones.*

*En otras palabras, el Estado en la demanda señala que se presentó el dolo o la culpa grave del agente y enmarca su conducta en uno o varios de los supuestos que consagra el cuerpo normativo en mención.*

*Así pues, la Ley 678 de 2001, en sus artículos 5 y 6, determina -además de las definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se debe analizar la conducta del agente en el juicio de repetición- una serie de presunciones legales en las cuales podría estar incurso el funcionario. En efecto, el artículo 5 ibidem contiene las situaciones en las que se presume el dolo<sup>2</sup> y, de otra parte, el artículo 6 consagra los eventos en los que se presume que la conducta es gravemente culposa<sup>3</sup>.*

*ii) Pueden existir situaciones en las cuales, aunque en la demanda no se identifica expresamente uno de los supuestos que hacen presumir el dolo o la culpa grave del demandado, los argumentos esbozados por el extremo activo de la litis son suficientes para que el juez pueda enmarcar su motivación en uno de los mencionados supuestos. Así pues, el Estado, al formular la correspondiente demanda, deberá razonar con suficiencia los móviles y fundamentos en los que se basa la presunción que alega, para que el juez pueda encuadrarla en uno de los supuestos de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001.*

*En ese sentido, puede ocurrir que se demande en repetición sin invocar de manera particular uno o varios de los eventos en los que se presume la culpa grave o el dolo, pero con la carga de que la parte actora le suministre al juez una argumentación tal que le permita enmarcar la conducta del agente en uno de los supuestos indicados en precedencia.*

*Lo anterior encuentra respaldo en que los aspectos formales no pueden estar dirigidos a enervar la efectividad del derecho material, sino que deben ser requisitos que garanticen la búsqueda de la certeza en el caso concreto y, por tanto, impidan que el juez adopte decisiones denegatorias de pretensiones por exceso ritual manifiesto.*

*iii) Por último, pueden presentarse muchos más casos en los cuales, pese a que no se encuentran consagrados en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, dan lugar a que el Estado repita contra el agente por haber obrado con dolo o culpa grave en una actuación que produjo un daño antijurídico a un tercero por el cual se haya visto en la necesidad de indemnizar. En efecto, las denominadas presunciones son solo algunas de las hipótesis o eventos de responsabilidad del*

---

<sup>2</sup> Esto es, obrar con desviación de poder; expedir un 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; expedir un 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; haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado y expedir una resolución, auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

<sup>3</sup> A saber, violar de manera manifiesta e inexcusable las normas de derecho; carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable; omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable; violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

*agente público que pueden invocarse y, por ende, demostrar en las demandas de repetición.*

*Ahora, en eventos diferentes a los contenidos en las mencionadas normas no opera la presunción del dolo o de la culpa grave y, como consecuencia, se deberán describir las conductas constitutivas y, desde luego, acreditarse adecuadamente...<sup>4</sup>*

## 9. CASO CONCRETO

El Municipio de Ibagué formuló acción de repetición en contra de los señores Juan Gabriel Triana Cortés y Jaime Daniel Salazar Cardona en calidad de ex funcionarios de dicha entidad territorial, por considerar que la conducta desplegada por éstos fue gravemente culposa y ello condujo a que se pagara la suma de \$63.872.246 en virtud de la conciliación celebrada ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso Ordinario Laboral promovido por el señor Carlos Julio Nonato.

Por tanto, se entrará a analizar de conformidad con el acervo probatorio allegado al proceso, si concurren los presupuestos básicos de la acción de repetición y si en consecuencia se debe declarar la responsabilidad de los demandados.

### 1. La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena

Está acreditado que los accionados estuvieron vinculados con la entidad pública demandante, así:

- Juan Gabriel Triana CORTÉS se desempeñó como Secretario de Despacho, Código 020, Grado 19, adscrito a la Secretaría de Planeación Municipal desde el 1 de enero de 2012 al 30 de marzo de 2015<sup>5</sup>.
- Jaime Daniel Salazar Cardona laboró desde el 4 de enero de 2012 al 30 de agosto de 2015, desempeñando el cargo de Director Código 009, Grado 17, adscrito a la Secretaría de Apoyo a la Gestión y de Asuntos de la Juventud, Grupo de Contratación<sup>6</sup>.

### 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.

Se encuentra probado que el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, en audiencia del 19 de febrero de 2019, aprobó el acuerdo conciliatorio a que llegaron el Municipio de Ibagué y Carlos Julio Nonato Carrillo, dentro del proceso ordinario laboral radicado con el número 73001-31-05-002-2018-00162-00<sup>7</sup>.

Del contenido de dicha providencia, se extracta:

<sup>4</sup> Sentencia del 11 d abril de 2019 C.P. Dra Martha Nubia Velásquez Rico dentro del radicado 85001-23-33-000-2014-00066-02(59139)

<sup>5</sup> Archivo 012 del expediente electrónico

<sup>6</sup> Archivo 011 del expediente electrónico

<sup>7</sup> Pág. 3 y 4 Archivo 016 del expediente electrónico

*“1.- APROBAR la conciliación a que llegaron el señor CARLOS JULIO NONATO CARRILLO Y LA SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ en este proceso, por considerar que no se han vulnerado derechos ciertos e indiscutibles así:*

*La parte demandada se compromete a consignar el día 05 de abril del corriente año en la presente diligencia, la suma de \$23.632.246.00 por derechos ciertos y la suma de \$40.240.000.00 por sanción moratoria para un total de \$63.872.246.00, a la parte demandante el señor CARLOS JULIO NONATO CARRILLO, los cuales serán consignado en la cuenta de depósito judicial.*

*2.- Teniendo en cuenta que se conciliaron todas las pretensiones del proceso y las costas procesales, se declara terminado el mismo.*

*3.- La presente acta presta Merito Ejecutivo y hace tránsito a Cosa Juzgada.*

*Se adiciona que por secretaría se expida la copia autentica del acta de esta diligencia y se expida la copia de la grabación de la presente audiencia.*

*Esta decisión queda notificada en ESTRADOS.*

*No siendo otro el objeto de la presente audiencia. Se termina y el acta se firma como aparece.”*

### iii) El pago efectivo realizado por el Estado

Respecto al pago efectivo de la obligación, el despacho advierte que se allegaron los siguientes documentos:

- Acta de audiencia del 19 de febrero de 2019, celebrada por el Juzgado 2 Laboral del Circuito de Ibagué dentro del proceso ordinario laboral radicado con el número 73001-31-05-002-2018-00162-00, en la que se aprobó el acuerdo conciliatorio a que llegaron el Municipio de Ibagué y el señor Carlos Julio Nonato Carrillo<sup>8</sup>.
- Escrito de radicación de documentos para pago de conciliación judicial presentada por los apoderados del señor Nonato Carrillo de fecha 22 de febrero de 2019<sup>9</sup>.
- Resolución 00043 del 27 de febrero de 2019, por medio de la cual le Jefe de la Oficina Jurídica (E) del Municipio de Ibagué, adoptó la providencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué el 19 de febrero de 2019<sup>10</sup>.
- Certificado de disponibilidad presupuestal de fecha 11 de marzo de 2019 emitido por el Director del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de Ibagué<sup>11</sup>
- Memorando 26 del 14 de marzo de 2019, del Jefe de la Oficina Jurídica (E) al Director del Grupo de Presupuesto, indicándose como asunto: “Solicitud

<sup>8</sup> Pág. 3 archivo 016 del expediente electrónico.

<sup>9</sup> Radicado 2019-13714 pág. 2 archivo 016 del expediente electrónico.

<sup>10</sup> Pág. 6-8 archivo 016 del expediente electrónico.

<sup>11</sup> Pág. 1 archivo 015 del expediente electrónico.

de Registro presupuestal”, siendo beneficiario “CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Nit. 800165945-5, refiriéndose lo siguiente<sup>12</sup>:

“(…)

Código	Denominación Código	Valor	Disponibilidad
214109001315	Sentencias conciliación y laudos arbitrales	\$63.872.246	No. 1031- 2016 del 11 de marzo de 2019
Total		\$63.872.246	

*Pago por concepto de acuerdo conciliatorio aprobado el 19 de febrero de 2019, por el Juzgado 2° Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso Ordinario Laboral del Señor CARLOS JULIO NONATO CARRILLO C.C. No. 93.368.570. Contra EL MUNICIPIO DE IBAGUE, Radicado 73001310500220180016200 adoptado mediante Resolución No. 1001-00043 del 27/02/2019.*

“(…)”

- Certificado de registro presupuestal de fecha 15 de marzo de 2019, expedido por el Director del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de Ibagué, por valor de \$63.872.246<sup>13</sup>.
- Reporte de la Plataforma PISAMI en la que se relacionan los siguientes datos<sup>14</sup>:
  - Id: 62148
  - Descripción: PAGO CUMPLIMIENTO SENTENCIA ACUERDO CONCILIATORIO CON EL SR. CARLOS JULIO NONATO CARRILLO Y EL MUNICIPIO DE IBAGUE SRIA JURIDICA
  - Contabilidad: 9088407-21/03/2019
  - Pago: \$63.872.246
  - Neto: \$63.872.246
  - Tesorería: 62148 – 21/03/2019
  - Recibo Tesorería: 21/03/2019
  - Pago: 4290 – 21/03/2019
  - Pago fiducia: 20/03/2019
  - Cuenta Giradora: 300878022

Con los anteriores documentos se tiene acreditado el pago de la conciliación aprobada por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso ordinario laboral adelantado por el señor Nonato Carrillo.

Aunado a lo anterior, tal y como lo plantea el Agente del Ministerio Público en su concepto, al momento de fijar el litigio<sup>15</sup>, se tuvo por probado el pago realizado por la entidad, sin que las partes presentes en la misma hubieran manifestado observación al respecto.

<sup>12</sup> Pág. 1 archivo 016 del expediente electrónico.

<sup>13</sup> Pág. 2 archivo 015 del expediente electrónico.

<sup>14</sup> Pág. 3 archivo 015 del expediente electrónico.

<sup>15</sup> Audiencia inicial del 16 de julio de 2021 (archivo 037 del expediente electrónico)

iv) La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa

El Despacho evidencia que el comité de conciliación del Municipio de Ibagué, mediante certificación del 7 de noviembre de 2019, indica que la causal de presunción de dolo o culpa grave que considera que se ha configurado, es la de *“Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.”*

Ahora, dentro del contenido del capítulo de fundamentos de derecho del libelo demandatorio, se invoca expresamente la causal 1ª del artículo 6º de la Ley 678 de 2001, esto es, “violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho”; plasmándose en el concepto jurídico, que:

*“Al adentrarnos en los casos objeto de estudio se avizora que la parte demandante fue contratada por el Municipio de Ibagué mediante contratos de prestación de servicios para el mejoramiento de la malla vial...*

*(...)*

*De lo antes manifestado, se colige que la modalidad de contratación aplicada a los casos en cuestión, con ocasión al objeto y obligaciones estipuladas en los contratos se enmarcó en un contrato laboral, con funciones de un trabajador oficial.*

*Expuesto esto, se logra concluir la configuración de la causal prevista en el numeral primero del artículo sexto de la Ley 678 de 2001...*

*(...)*

*Los anteriores presupuestos descritos, se configuran en el presente caso dado que en la elaboración de la etapa precontractual participaron (i) funcionarios que para la época de los hechos se encontraban adscritos a las Secretarías de Planeación e Infraestructura y Dirección de Contratación, (ii) en las audiencias celebradas ante los Juzgados Laborales del Circuito de Ibagué, se aprobó el acuerdo conciliatorio celebrado entre el Municipio de Ibagué y la parte demandante (iii) el pago se efectuó y (iv) la cualificación de la conducta se encuadra en la causal primera, artículo 6 de la Ley 678 de 2001.”*

En tal sentido, se procederá a analizar la conducta de los demandados a fin de determinar si encaja dentro de la hipótesis acabada de señalar.

Para el efecto, y conforme lo visto en el proceso, el daño alegado por la parte actora deviene del pago de la conciliación celebrada ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso ordinario laboral promovido por Carlos Julio Nonato Carrillo, el 19 de febrero de 2019.

En criterio de la parte actora, el daño es consecuencia de la conducta gravemente culposa de los accionados que, en ejercicio de sus funciones, ocultaron una verdadera relación laboral bajo la figura de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, cuando era evidente que dicha modalidad de contratación no era la adecuada para las labores que debía realizar el señor Nonato Carrillo.

Bajo tal panorama, la entidad pública señala que los demandados incurrieron en conducta gravemente culposa, específicamente por la violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.

## 9.1. DE LA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS DE DERECHO

No obstante lo anterior, es preciso recordar que nuestro órgano de cierre ha reiterado que la acción de repetición es autónoma e independiente del proceso que le dio origen, razón por la que al plenario deben ser allegadas las pruebas conducentes, pertinentes y útiles que logren demostrar el actuar culposo del demandado, en aras de garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, pues el juez, en sede de repetición, debe realizar el análisis propio y la valoración de las pruebas que eventualmente se llegaren a trasladar, de modo que las motivaciones de las sentencias judiciales solo constituyen un referente probatorio, que no es suficiente para declarar la ocurrencia de una conducta dolosa o gravemente culposa<sup>16</sup>.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta la hipótesis contemplada en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 678 de 2001, referente a *la “violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho”*, invocada por la entidad demandante, encuentra el Despacho que la Constitución Política de 1991, consagra el derecho a la vida como inviolable y por otra parte establece que nadie será sometido a tratos crueles<sup>17</sup>, entendidos éstos derechos constitucionales al mismo tiempo como cargas y obligaciones, esto es, que las autoridades públicas deben protegerlos y garantizarlos tanto para los ciudadanos del territorio donde tienen competencia, como entre ellos, en calidad de agentes del Estado, y en el mismo entendido respecto de los ciudadanos frente a las autoridades del Estado y entre ellos mismos.

Por lo anterior, es claro que en un Estado Social de Derecho es básico el respeto y efectividad de las garantías inherentes de todos los ciudadanos, siendo de relevancia que tales derechos hacen parte de una órbita supranacional que cubre a todos los seres humanos, tanto es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el numeral 1 artículo 5 señala que *“toda persona tiene derecho a la integridad personal, a que se respete su integridad física, psíquica y moral”*.

Es evidente entonces, que no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad, ya que resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta.

En el caso bajo estudio vemos, que la entidad actora reclama frente a los señores **Jaime Daniel Salazar Cardona** y **Juan Gabriel Triana Cortés**, el incumplimiento de algunas obligaciones respecto del cargo desempeñado, específicamente, frente al modelo de contratación empleado con el señor Carlos Julio Nonato Carrillo, y que dio lugar al trámite de una demanda ordinaria laboral por parte de éste, que concluyó con la conciliación celebrada con el Municipio de Ibagué.

Con el fin de determinar el incumplimiento alegado por la parte actora, se hace necesario verificar el cargo desempeñado por cada uno de los demandados y las funciones a ellos asignadas así:

---

<sup>16</sup> Consejo de estado, sentencia del 08 de mayo de 2019, CP: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Radicación número: 18001-23-31-000-2011-00419-01(63071)

<sup>17</sup> Artículos 11 y 12 de la Constitución Política

## **JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA:**

El señor Jaime Daniel Salazar Cardona, laboró al servicio del Municipio de Ibagué desempeñando el cargo de Director del Grupo de Contratación de la Secretaría de Apoyo a la Gestión y de Asuntos de la Juventud.

Conforme al Decreto 11-0774 del 4 de diciembre de 2008, “*POR MEDIO DEL CUAL SE AJUSTA EL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL*”<sup>18</sup>, las funciones asignadas a dicho cargo eran entre otras:

- (...)
1. *Verificar los procedimientos precontractuales que se ajusten a la normatividad vigente.*
  - (...)
  3. *Verificar la idoneidad de los posibles proponentes para acceder a un contrato directo con la Administración municipal.*
  4. *Verificar los documentos aportados por parte de los contratistas que generen dudas o inconsistencias.*
  - (...)
  6. *Asesorar al resto de dependencias en la elaboración de los estudios previos de los procesos contractuales.*
  - (...)
  8. *Diligenciar la documentación tendiente a la conformación de los expedientes contractuales.*
  9. *Proyectar los contratos que se requieran.*
  10. *Numerar y radicar los memorandos de solicitudes de disponibilidades y registros presupuestales.*
  - (...)
  16. *Verificar los proyectos de acta de liquidación.*
  - (...)
  18. *Custodiar y llevar en forma sistemática el archivo de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación realizados por la administración.*
  19. *Formular, dirigir, coordinar y controlar el desarrollo contractual en sus diferentes etapas.*
  20. *Aprobar e improbar las garantías únicas, las cuales son exigidas para desarrollar la contratación estatal y sus respectivas renovaciones.*
  21. *Garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación pública (SECOP) a través del Portal Único de Contratación o por el medio que señale el Gobierno nacional.*
  22. *Enviar oportunamente a las diferentes ordenaciones del gasto los documentos que deban ser conocidos para el cumplimiento de sus funciones.*
- (...)

Ahora bien, en el manual de contratación del Municipio de Ibagué implementando mediante Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013, se tiene que la intervención del Director del Grupo de Contratación de la entidad es la siguiente:

### En la etapa de planeación<sup>19</sup>:

- Desarrollo de la modalidad de selección, publicaciones, observaciones, adendas, comunicaciones, audiencias, recibo de propuestas, evaluación, adjudicación o declaratoria de desierta (art. 4.2).

<sup>18</sup> Archivo 036 del expediente electrónico.

<sup>19</sup> Art. 3.1.1 del decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013. (archivo 048 del expediente electrónico)

- Respuesta de observaciones y evaluación jurídica y financiera en las diferentes modalidades de contratación.

#### Perfeccionamiento del contrato<sup>20</sup>

- Revisar la minuta del contrato que es elaborada por la Secretaría Ejecutora.
- Publicar el contrato en el SECOP
- Recibir estampillas físicas con el comprobante de pago.
- Aprobar la póliza.

#### Etapas de ejecución (poscontractual)<sup>21</sup>

- Alimentar el expediente contractual con la documentación remitida por el supervisor y/o interventor del contrato.
- Avalar jurídicamente las actas de adición del contrato.

### **JUAN GABRIEL TRIANA CORTÉS**

El señor Triana Cortés laboró para el Municipio de Ibagué en el cargo de Secretario de Despacho adscrito a la Secretaría de Planeación con funciones de ordenador del gasto.

Ahora bien, en el manual de contratación del Municipio de Ibagué implementando mediante Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013, se tiene que la intervención del Ordenador del Gasto de la entidad es la siguiente:

#### En la etapa de planeación<sup>22</sup>:

- Designar el Comité Evaluador.

#### Etapas contractuales<sup>23</sup>

- Suscribir contratos de acuerdo con el monto de las facultades delegadas.

#### Etapas de Ejecución (poscontractual)<sup>24</sup>

- Suscribir documento de adición del contrato.
- Imponer multas y declarar el incumplimiento del contrato.
- Formular reclamaciones a contratistas cuando haya lugar.

Conforme a lo anterior, es necesario determinar si los hechos que dieron lugar al pago realizado por la entidad dentro del proceso ordinario laboral adelantado por el señor Nonato Carrillo, tuvieron su origen en la inobservancia de algunas de las funciones específicas asignadas a los demandados.

---

<sup>20</sup> Art. 3.2.3 literal a. , 3.3.1. literal c. decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013. (archivo 048 del expediente electrónico)

<sup>21</sup> Art. 3.3, 3.3.1 decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013. (archivo 048 del expediente electrónico)

<sup>22</sup> Art. 3.1.1 y 4.2. del Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013. (archivo 048 del expediente electrónico)

<sup>23</sup> Art. 4.2. Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013. (archivo 048 del expediente electrónico)

<sup>24</sup> Art. 3.3.1 literal b. y 4.2 Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013. (archivo 048 del expediente electrónico)

Para éste efecto, sería del caso entrar a revisar cuales fueron los hechos y pretensiones debatidos en el proceso ordinario adelantado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de la ciudad de Ibagué; sin embargo, en el expediente sólo se cuenta con el acta de audiencia celebrada el 19 de febrero de 2019, dentro de la cual se plasmó únicamente el acuerdo a que llegaron las partes y el auto aprobatorio del mismo; sin que se cuente con otro medio de prueba que permita determinar las circunstancias que dieron lugar a la interposición de la demanda por parte del señor Nonato Carrillo.

Sin embargo, de lo indicado por la parte actora, lo perseguido por el señor Nonato en aquel proceso ordinario, era el reconocimiento de una verdadera relación laboral con el Municipio de Ibagué, en virtud de las labores desarrolladas en el marco de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión números 1478, 0345 y 0256 celebrados entre los años 2013 y 2015.

Sea lo primero señalar, que la Ley 1150 de 2007, introdujo modificaciones a la Ley 80 de 1993, en lo referente a la contratación con recursos públicos, consagrando en su artículo 2 las modalidades de selección de contratistas.

El numeral 4 de la norma antes referida, consagra la modalidad de selección de contratación directa, a la cual solo se podrá acudir en algunos casos específicos, dentro de los que se encuentra **la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.**

Frente a este tipo de contratación, el Decreto 734 de 2012, artículo 3.4.2.5.1. y Decreto 1510 de 2013, en su artículo 81 establece los siguientes requisitos para su procedencia:

1. Debe realizarse con persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, para lo cual la entidad deberá verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.
2. No es necesario recibir varias ofertas.
3. Los servicios a contratar corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales.

Con el fin de determinar si para la suscripción de los contratos de prestación de servicios con el señor Carlos Julio Nonato Carrillo se reunieron los anteriores requisitos, basta revisar la documentación anexa al expediente así:

1. El Señor Juan Gabriel Triana Cortés en su condición de ordenador del gasto, mediante constancias de fechas 18 de junio de 2013<sup>25</sup>, 9 de enero de 2014<sup>26</sup> y 21 de enero de 2015<sup>27</sup> refirió que el señor Carlos Julio Nonato Carrillo contaba con la idoneidad y experiencia para ejecutar el **“CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER OPERATIVO EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO**

<sup>25</sup> Pág. 13 archivo 8 del expediente electrónico

<sup>26</sup> Pág. 10 archivo 9 del expediente electrónico

<sup>27</sup> Pág. 47 archivo 10 del expediente electrónico

*AMBIENTE COMO APOERADOR DE MAQUINARIA PESADA Y LIVIANA EN EJECUCIÓN DEL PROYECTO “RECUPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE 600 KM DE VIAS Terciarias en las veredas del Municipio de Ibagué”.*, por contar con licencia de conducción categoría C2 y acreditar experiencia debidamente certificada y avalada.

2. El señor Nonato Carrillo fue contratado como operador de maquinaria liviana y pesada certificándose por parte de la Directora del Grupo de Gestión del Talento Humano que de acuerdo al manual de funciones y revisada la planta de personal de la entidad:
  - Para el 1 de agosto de 2013<sup>28</sup>, se contaba con personal con estudios de básica primaria y experiencia mínima de tres años como operador de maquinaria pesada y/o conductor de volquetas y/o conductor de vehículo liviano y con la respectiva licencia de conducción, pero no con la disponibilidad de tiempo y dedicación para el desarrollo del objeto contractual requerido.
  - Para el 9 de enero de 2014<sup>29</sup> y 7 de enero de 2015<sup>30</sup>, no se contaba con personal sin estudios para apoyo a la gestión como operador de maquinaria pesada y/o vehículo liviano.

Así las cosas, encuentra el Despacho que se reunían los requisitos de procedencia para la suscripción de los contratos de prestación de servicios con el señor Carlos Julio Nonato Carrillo, además de contarse con lo estudios previos, certificados de disponibilidad presupuestal y demás exigencias para el perfeccionamiento y legalización de los mismos.

Ahora, hasta la etapa contractual, no era posible determinar si se cumplían o no los requisitos para la configuración de un contrato de trabajo, pues la modalidad de contratación escogida, las calidades exigidas al contratista y la labor a realizar que era de carácter operativo, permitían la suscripción del contrato de prestación de servicios tal y como se evidenció con la prueba documental antes relacionada.

Entonces, concluye el Juzgado, que si se presentó algún tipo de variación en las condiciones contractuales que diera lugar a la configuración de una verdadera relación laboral, se debieron presentar en la etapa poscontractual, es decir en la ejecución del mismo, etapa en la cual debía desarrollarse la actividad contratada.

Sin embargo, ésta situación no es posible determinarla, puesto que no obra en el expediente prueba alguna que permita estudiar la presencia o no de las condiciones de una verdadera relación laboral entre el señor Nonato Carrillo y el Municipio de Ibagué, ya que no se tiene claro si debía o no cumplir un horario de trabajo, y si se presentaba una verdadera y permanente subordinación laboral.

Frente a éste asunto, el Consejo de Estado en providencia del 12 de septiembre de 2016<sup>31</sup> refirió:

*“Al respecto debe preverse que el precedente de la Sala indica que:*

---

<sup>28</sup> Pág. 12 archivo 8 del expediente electrónico

<sup>29</sup> Pág. 11 archivo 9 del expediente electrónico

<sup>30</sup> Pág. 19 archivo 10 del expediente electrónico

<sup>31</sup> Expediente 17001-33-31-003-2011-00352-01(55248)

*“En este punto debe reiterarse que la motivación de la sentencia judicial que imponga una condena patrimonial a cargo de una entidad pública y el pago de la misma no son pruebas idóneas para establecer per se la responsabilidad del demandado en acción de repetición. En efecto, en aquellos casos en los cuales la acción de repetición se fundamenta únicamente en las consideraciones que dieron lugar a la imposición de una condena, la Sala ha sostenido que estas no son suficientes para comprometer al demandado ni para concluir que su actuación hubiere sido dolosa o gravemente culposa, dado que la conducta imputada debe ser demostrada en el proceso de repetición en aras de garantizar a favor del demandado el debido proceso, puesto que la acción de repetición es autónoma e independiente respecto del proceso que dio origen a la misma”<sup>32</sup>*

*Sin embargo, lo anterior no obsta para que el juez de repetición analice los hechos indicadores puestos de presente por su homólogo dentro de la sentencia condenatoria a fin de analizarlos a la luz del material probatorio allegado al plenario, para así obtener conclusiones que sirvan a la resolución de los casos puestos a su consideración.”*

Conforme a lo anterior, con el material probatorio arrimado al expediente, no encuentra el Despacho configurada la responsabilidad de los demandados en los hechos que dieron lugar al pago de la conciliación por parte del Municipio de Ibagué y que ahora pretende le sea retribuida, máxime cuando de las funciones legales a ellos asignadas, no se encontraba la de realizar los estudios previos para la suscripción del contrato, ni la elaboración del documento, así como tampoco la supervisión de la ejecución del mismo, que diera lugar a que se configurara una verdadera relación laboral.

Es más, si en realidad se presentaron éstas circunstancias en la ejecución del contrato del señor Nonato Carrillo, debieron ser advertidas por los funcionarios que legalmente tenían la función de velar por la ejecución y supervisión de actividades contractuales, que no son más que el secretario ejecutor y el supervisor y/o interventor del contrato conforme a lo siguiente:

## **FUNCIONES DE LA SECRETARÍA EJECUTORA**

Conforme al artículo 1.3 del Decreto 1000-0308 del 31 de mayo de 2013, el proceso de identificación y selección de necesidades y el medio idóneo para el logro de resultados se encuentra a cargo de la Secretaría ejecutora indicándose que:

*“...La importancia de esta etapa radica en que: Se constituye base y soporte fundamental del contrato y del trámite; permite que el contrato se ajuste a las necesidades de la entidad; convierte al Acto Contractual en instrumento para el cumplimiento del objetivo de planeación. Para agotar esta etapa se requiere: Información detallada, concreta y confiable; precisar objeto contractual; valor y plazo; valorar y prever los riesgos, determinar cantidad de recursos necesarios y fuentes; crear el (los) documento (s) base correspondiente (s), según sea el bien, servicio u obra pública a contratar Es importante tener en cuenta que las omisiones e imprecisiones que se cometan en esta etapa se reflejan en el desarrollo del proceso de selección o durante la ejecución del contrato generando la necesidad de ajustar el contrato a la realidad de la necesidad contratada o en el peor de los casos generando el quebrantamiento de la ecuación contractual.”*

Más adelante, el artículo 3.1.1 refiere que en la etapa de planeación, las funciones de la Secretaría Ejecutora son las siguientes:

- Proyecto de inversión.
- Solicitud del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP).

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de julio de 2009. Expediente: 27.779.

- Elaboración de Estudios y Documentos Previos (Art. 4.2).
- Elaboración del Proyecto y Pliego de Condiciones según la modalidad de selección en procesos de convocatoria pública.
- Respuesta de observaciones y evaluación técnica en las diferentes modalidades de contratación.

Así mismo, el artículo 3.1.2 literal c). consagra:

*“Desde la elaboración de los estudios previos deberá realizarse el análisis sobre la naturaleza y características del objeto a contratar, con el fin de identificar de manera precisa el tipo de contrato a celebrar, que podrá ser uno de los enumerados de manera enunciativa en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los mencionados expresamente en la ley civil y comercial de conformidad con el artículo 13 del Estatuto Contractual o los que se deriven del principio de autonomía de la voluntad. En todo proceso contractual deben indicarse las razones o argumentos de orden legal y reglamentario que justifican el contrato a celebrar, y precisarse, en los términos del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, la modalidad de selección. Es esencial la determinación de la naturaleza contractual para poder precisar la modalidad de selección, pues el objeto del contrato, y ocasionalmente su cuantía, determinará la manera en que deba seleccionarse al contratista”*

A su turno, los artículos 3.2.3 literal a. y 3.3.1 literales a) y c) contemplan que éste funcionario es el competente para la elaboración de la minuta del contrato y para suscribir el acta de adición del mismo.

Por su parte el artículo 4.1. delegó como función general a los secretarios de despacho *“la competencia para adelantar todas las actividades precontractuales, contractuales y pos contractuales necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado, ...”*

Así mismo el artículo 4.2. indica como función específica la de *“Analizar y resolver con el apoyo de los interventores y supervisores, los inconvenientes y dificultades que se presenten en la ejecución de los contratos y decidir sobre la aplicación de los mecanismos que las entidades estatales pueden utilizar para el cumplimiento del objeto contractual”*.

## **FUNCIONES DEL SUPERVISOR Y/O INTERVENTOR**

El mismo manual de funciones ya referido, en su artículo 4.2. impuso al supervisor, la labor de ejercer el control administrativo y de seguimiento a la ejecución de los contratos celebrados en desarrollo de la actividad misional de la respectiva dependencia.

Además, las siguientes:

- Estudiar y responder las reclamaciones formuladas por los contratistas. (art. 4.2)
- Es el responsable de verificar la acreditación de los pagos al contratista, quien se apoyará en quien asumió el rol jurídico del respectivo contrato para verificar el cumplimiento de la norma. (art. 3.2.3. literal e.)
- Elaborar el acta de inicio y empezar la ejecución del contrato una vez se cumplan los requisitos de legalización y ejecución del mismo. (art. 3.2.3. literal h.)

- Entrega de estampillas, comprobante de pago y póliza al grupo de contratación.

- Elaborar el acta de inicio. (art. 3.3.1. literal c.)

- En la etapa de ejecución (poscontractual) (art. 3.3):

*“Durante esta etapa, el supervisor y(o interventor tendrá la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales (actividades, seguridad social, entre otros), para lo cual deberá entregar en la oficina del Grupo de Contratación la respectiva documentación que evidencia el cumplimiento de las mismas en el momento de su ocurrencia con el fin de alimentar el expediente contractual.”*

- Suscribir acta de adición del contrato. (art. 3.3.1 literal a.)

- Funciones de la Supervisión e interventoría del Municipio de Ibagué (art. 5.1.2):

- Evaluar y realizar seguimiento de los contratos a su cargo que adelante la Administración Municipal.
- Emitir recomendaciones en forma concertada durante las sesiones programadas sobre la actividad de interventoría en concordancia con la orientación y seguimiento de la contratación en ejecución.
- Diseñar, establecer y mantener la base de datos de todas las supervisiones e interventorías asignadas para los contratos que adelante la Administración Municipal.
- Realizar los correctivos que considere necesarios, tanto administrativos como legales, técnicos y financieros en los contratos que adelante la Administración Municipal.
- Coordinar los equipos de trabajo que apoyen en la vigilancia, y control en los contratos de obra pública como en aquellos que de acuerdo a la necesidad se requieran.
- Visitar los sitios de trabajo (si el objeto del contrato lo requiere).

En conclusión, no se aportó medio probatorio que diera cuenta del actuar doloso o culposo de los ex servidores Jaime Daniel Salazar Cardona y Juan Gabriel Triana CORTÉS, pues el solo hecho de aludir a la calidad de Director de Contratación y Ordenador del Gasto, respectivamente, resulta insuficiente para efectos de demostrar la responsabilidad patrimonial de los demandados; pues dentro de sus funciones no se encontraba la de verificar las condiciones en que se ejecutaron los contratos de prestación de servicios por parte del señor Carlos Julio Nonato Carrillo, para así impedir que se desdibujara dicha relación contractual en un verdadero contrato de trabajo; situación que valga recordar, tampoco se encuentra demostrada dentro del presente proceso, así como tampoco las razones por las cuales el Municipio de Ibagué decidió acudir a la conciliación para dar por terminado el proceso ordinario laboral.

Por el contrario, lo que se evidencia del material probatorio allegado, es que los demandados cumplieron las funciones asignadas a sus respectivos cargos y en nada participaron en la vigilancia u operatividad de la ejecución de las actividades por parte del señor Nonato Carrillo.

Sumado a lo anterior, la prueba documental resulta insuficiente para determinar que las circunstancias que llevaron a que el Municipio de Ibagué conciliara con el señor Nonato Carrillo le sean atribuibles a los accionados, o que su conducta fue negligente o despreocupada frente a la realización de actividades por parte del señor Carlos Julio.

En este punto, llama la atención que la parte actora alude que los demandados incumplieron con sus deberes al vincular mediante contrato de prestación de servicios al señor Carlos Julio Nonato, cuando en realidad se trataba de una relación laboral, sin embargo, está claro que desde el ámbito de su competencia, realizaron las labores precontractuales y contractuales permitidas conforme a los requerimientos y estudios previos realizados por la secretaría ejecutora, frente a lo cual causa extrañeza al despacho que no hubiese vinculado a la presente acción reparatoria el que en efecto dio trámite a la ejecución de los contratos, brillando por su ausencia entonces la vinculación del secretario de desarrollo rural y medio ambiente.

En ese contexto, es claro que no se acreditó violación inexcusable de las normas de derecho en el presente asunto, en tanto, está demostrado que los accionados en calidad de Director de Contratación y Ordenador del Gasto, respectivamente, durante el período en que desempeñaron sus cargos, realizaron sus funciones, dando cumplimiento al ordenamiento jurídico.

Así las cosas, contrario a lo dicho por la entidad actora, advierte el Despacho que las afirmaciones señaladas en el escrito de demanda, no pasaron de ser más que simples apreciaciones subjetivas carentes de respaldo probatorio, ya que en ejercicio de la carga que le asiste, según lo dispuesto en el artículo 167 del CGP, debía allegar al plenario todas las pruebas que brindaran soporte a los hechos relatados, puesto que la providencia judicial aportada, tan solo da cuenta de la existencia del proceso ordinario adelantado, pero no de la conducta gravemente culposa, presuntamente desplegada por los accionados.

En virtud del análisis antes mencionado y como quiera que no se demostró por parte de la entidad accionante que la actuación de los ex funcionarios hoy demandados, haya sido contraria a la ley a título de culpa grave, y que sus tareas u omisiones hayan sido las generadoras del pago de la conciliación por parte del Municipio de Ibagué, dentro del proceso ordinario laboral adelantado ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué por parte del señor Carlos Julio Nonato Carrillo, deben negarse las pretensiones de la demanda.

## **10. RECAPITULACIÓN**

Teniendo en cuenta que no se acreditó el elemento subjetivo de responsabilidad, atinente al incumplimiento de deberes legales por parte de los accionados a título de culpa grave, ni cual fue la causa eficiente o conducta determinante que dio origen al pago de la conciliación judiciales celebrada ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ibagué, por no cumplirse la carga probatoria que le asiste a la parte actora en los términos del artículo 167 del CGP, se negará lo pretendido a través del presente medio de control.

## 11. CONDENA EN COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la misma, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que fue las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte actora **en la suma equivalente a 4% de lo pedido, monto que será reconocidos a favor de la parte demandada.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO 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 por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

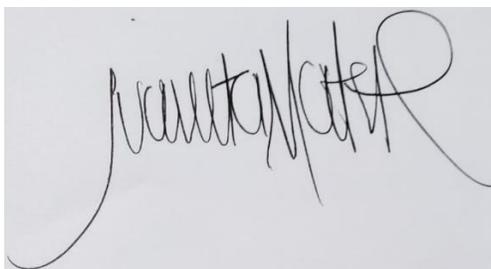
**SEGUNDO: CONDENAR en COSTAS** en esta instancia a la parte actora, para tal efecto fíjese la suma correspondiente al 4% de lo pedido a favor de los demandados.

**TERCERO:** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la ley 2080 de 2021.

**CUARTO:** En firme este fallo, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que ha venido actuando.

**QUINTO:** En firme este fallo, archívese el expediente, previa las anotaciones correspondientes.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES**

**Juez**