



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

| | |
|--------------------------|---|
| Radicado: | 73001-33-33-006-2020-00271-00 |
| Medio de Control: | REPETICIÓN |
| Demandante: | MUNICIPIO DE IBAGUÉ |
| Demandado: | GLORIA CONSTANZA HOYOS TRUJILLO Y JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA |
| Asunto: | SENTENCIA |

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 **GLORIA CONSTANZA HOYOS TRUJILLO 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, a la señora GLORIA CONSTANZA HOYOS TRUJILLO, quien fungió como Directora de la Secretaría de Planeación del Municipio de Ibagué, y ostentó la calidad de ex ordenadora 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 Primero 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 TREINTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$37.463.579) 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 Marco Tulio Sánchez López.

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 Marco Tulio Sánchez López en calidad de contratista suscribió un contrato de prestación de servicios con el Municipio de Ibagué, identificado con el número 1060 del 5 de marzo de 2015.

2.2 Que el objeto de los contratos era “*CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER OPERATIVO PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DIAGNOSTICOS, ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y OPTIMIZACIÓN DE LA MALLA VIAL EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ-TOLIMA*”, el cual requería cumplimiento de horario para poder ser ejecutado a cabalidad, mutando de ésta manera el contrato de prestación de servicios a un contrato laboral.

2.3 Que los demandados violaron manifiesta e inexcusablemente las normas de derecho, especialmente las que regulan el contrato de prestación de servicios, permitiendo por omisión, que se ocasionara un perjuicio patrimonial al Municipio de Ibagué, por configuración de un contrato realidad camuflado en un contrato de prestación de servicios.

2.4 Que el señor Marco Tulio Sánchez López interpuso demanda ordinaria laboral en procura de obtener la declaratoria de existencia de un contrato realidad entre las partes con el consecuente reconocimiento de prestaciones sociales.

2.5 Que el Municipio de Ibagué dio respuesta a la demanda el 24 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.

2.6 Que el 2 de noviembre de 2018, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué, impartió aprobación a la conciliación celebrada entre el señor Marco Tulio Sánchez López y el Municipio de Ibagué, conforme a la directriz adoptada por el Comité de Conciliación de la entidad territorial.

2.7. Que en el referido acuerdo, la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ibagué, se comprometió a pagar al señor Marco Tulio Sánchez López las siguientes sumas de dinero: \$7.685.819 por concepto de prestaciones sociales, y \$29.777.760 como indemnización moratoria, para un total de \$37.463.579, suma que constituye el perjuicio patrimonial ocasionado por parte de los hoy demandados a la entidad.

2.8. Que mediante Resolución 1001-000396 del 10 de noviembre de 2018, 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 29 de enero de 2019, se realizó el pago de los dineros acordados en la conciliación judicial al señor Marco Tulio Sánchez López.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. GLORIA CONSTANZA HOYOS TRUJILLO¹

La apoderada de la demandada durante el término legal contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, manifestando que, la conducta de la señora Hoyos Trujillo no puede ser catalogada como gravemente culposa y que tampoco fue generadora de la erogación presupuestal que tuvo que efectuar el Municipio de Ibagué.

Considera que su poderdante no es la llamada a reparar el daño ocasionado a la entidad, pues no tuvo participación o responsabilidad en los hechos que dieron origen al mismo, pues no contaba con competencia para realizar la revisión y aprobación de la etapa precontractual y sus funciones fueron acordes al ejercicio del cargo como Directora del Grupo del Plan de Ordenamiento Territorial-Secretaría de Planeación Municipal Encargada, con delegación de ordenación del gasto para la época de los hechos.

Argumenta que no existe prueba del actuar doloso o gravemente culposo de la demandada, presupuesto indispensable para la prosperidad de la presente acción.

Propuso como excepciones: *“Ausencia de legitimación en la causa por pasiva, Ausencia de concurrencia de los requisitos legales para la procedencia de la declaración de responsabilidad civil del servidor público, en virtud de acción de repetición; y La inexistencia de conducta gravemente culposa o dolosa generadora de condena judicial en contra de la entidad a la cual prestaba sus servicios mi prohijado”*.

3.2. JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA

La contestación de la demanda fue presentada de forma extemporánea²

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante³

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.

¹ Archivo 02 carpeta 021 del expediente electrónico

² Archivo 023 del expediente electrónico

³ Archivo 058 del expediente electrónico

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 la ordenadora del gasto Gloria Constanza Hoyos Trujillo, suscribió contrato 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 Primero Laboral del Circuito de Ibagué el 2 de noviembre de 2018, 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.

Por lo anterior, solicita se despachen de manera favorable las pretensiones de la demanda.

4.2 Parte demandada

4.2.1. GLORIA CONSTANZA HOYOS TRUJILLO⁴

Dentro del plazo establecido, la apoderada de la demandada alega que dentro del trámite del proceso, no se logró acreditar la totalidad de los requisitos para la procedencia de la acción de repetición.

Aunado a lo anterior, reitera que la demandada no tuvo participación alguna en los hechos que dieron origen al pago de las sumas de dinero a favor del señor Marco Tulio Sánchez López, sino que ello ocurrió por decisión del Comité de Conciliación de la entidad.

Argumenta que no existe prueba de la conducta dolosa o gravemente culposa endilgada a la señora Hoyos Trujillo y por lo tanto, solicita se desestimen las pretensiones de la demanda.

4.2.2 JAIME DANIEL SALAZAR CARDONA ⁵

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 demostrara el aludido perjuicio.

Dice, que salta a la vista que la conciliación realizada por el Municipio de Ibagué con el señor Marco Tulio Sánchez López, 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.

⁴ Archivo 059 del expediente electrónico

⁵ Archivo 055 del expediente electrónico

Por las anteriores consideraciones solicita no acceder a 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 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 3 (archivo 034).

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 Marco Tulio Sánchez López 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 Sánchez López 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 ejecutó el contrato 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 allegó el contrato de prestación de servicios 1060 del 5 de marzo de 2015, cuyo objeto consistía en brindar un apoyo a la gestión de carácter operativo a la Secretaría de Infraestructura desarrollando labores de mano de obra relacionadas con el mantenimiento y recuperación de la malla vial de la ciudad, dando cumplimiento a las metas físicas establecidas en el Plan de Acción.

Extrae apartes de las declaraciones rendidas por los demandados Jaime Daniel Salazar Cardona y Gloria Constanza Hoyos Trujillo, 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 del contrato de prestación de servicios suscrito con el señor Sánchez López.

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 Marco Tulio Sánchez López mientras desempeñó las actividades contractuales; tampoco se comprobó que a éste se le impusieran órdenes 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 Gloria Constanza Hoyos Trujillo, 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 dieron lugar a sufragar una suma de dinero por concepto de haberes laborales a favor del señor Sánchez Leal a través de un acuerdo conciliatorio.

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 Gloria Constanza Hoyos Trujillo, en calidad de profesional universitaria 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 en la modalidad de dolo o culpa grave por la contratación del señor Marco Tulio Sánchez López mediante contrato de prestación de servicios y si como consecuencia deben asumir el pago de la conciliación judicial a la que se llegó el 2 de noviembre de 2018, en el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué, donde se acordó pagar a favor del ya mencionado la suma de \$37.463.579?

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 Marco Tulio Sánchez López 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 Primero 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. Gloria Constanza Hoyos Trujillo

Sostiene que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda, en razón a que no se probó conducta dolosa o gravemente culposa en la ejecución de las funciones de ésta como ordenadora del gasto; sino que la responsabilidad por el daño alegado por el Municipio de Ibagué, recae en otro funcionario.

6.2.2. 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 el contrato suscrito por la entidad con el señor Sánchez López 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 Sánchez, y que hubieran justificado el pago conciliado por la demandante.

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 Marco Tulio Sánchez López 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 del contrato de prestación de servicios a que se hace 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 a título de culpa grave por parte de los accionados, 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 Primero Laboral del Circuito de Ibagué con el señor Marco Tulio Sánchez López.

7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

| HECHOS PROBADOS | MEDIO PROBATORIO |
|--|--|
| 1. Que Gloria Constanza Hoyos Trujillo laboró al servicio del Municipio de Ibagué desde el 30 de julio al 30 de noviembre de 1997, del 16 de diciembre de 1997 al 23 de noviembre de 1999 y del 16 de diciembre de 1999 en adelante. Que para el 28 de septiembre de 2020 ocupaba el cargo de profesional universitario, | Documental: Certificado laboral No. 2020-1003 del 28 de septiembre de 2020 (Archivo 012 del expediente electrónico) |

| | |
|---|---|
| <p>Código 219, Grado 10 adscrito en la Secretaría de Planeación Municipal, Dirección de Ordenamiento Territorial Sostenible.</p> | |
| <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>Documental: Certificado laboral No. 2020-1026 del 30 de septiembre de 2020 (Archivo 013 del expediente electrónico)</p> |
| <p>3. Que la Secretaría de Infraestructura, realizó los estudios previos para el proceso de contratación directa de prestación de servicios de apoyo a la gestión, requiriendo operarios de maquinaria y de los vehículos adscritos a dicha Secretaría, justificando jurídicamente la modalidad de selección en las normas contenidas en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013, teniendo en cuenta la naturaleza del objeto a contratar y por enmarcarse dentro de la tipología de un contrato de apoyo a la gestión.</p> | <p>Documental: Formato de estudios previos de fecha 16 de febrero de 2015. (Pág. 15 a 22 Archivo 015 del expediente electrónico)</p> |
| <p>4. Que el 27 de enero de 2015, se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal número 5.2- 485 por parte del Director del Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, por valor de \$1.698.323.000, para el pago de contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa diagnósticos, estudios, diseños, construcción. Mejoramiento y optimización de la malla vial en el municipio de Ibagué.</p> | <p>Documental: Certificado de disponibilidad presupuestal. (Pág. 23 archivo 015 del expediente electrónico)</p> |
| <p>5. 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 no contaba con personal sin estudios para apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa diagnósticos, estudios, diseños, construcción mejoramiento y optimización de la malla vial en el Municipio de Ibagué.</p> | <p>Documental: Certificación del 16 de enero de 2015 (Pág. 24 Archivo 015 del expediente digitalizado)</p> |
| <p>6. Que la Sra. Gloria Constanza Hoyos Trujillo Secretaria de Planeación Municipal, actuando como Ordenadora del Gasto, dejó constancia que en cumplimiento de lo señalado en el Decreto 1510 de 2013, el señor Marco Tulio Sánchez López, contaba con idoneidad y experiencia para ejecutar el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa diagnósticos, estudios, diseños, construcción mejoramiento y optimización de la malla vial en el Municipio de Ibagué.</p> | <p>Documental: Constancia de fecha 23 de febrero de 2015 (Pág. 46 archivo 015 del expediente electrónico)</p> |

| | |
|---|--|
| <p>7. Que el señor Marco Tulio Sánchez López, celebró contrato de prestación de servicios número 1060 con el Municipio de Ibagué para adelantar labores de mano de obra relacionadas con el mantenimiento y recuperación de la malla vial de la ciudad entre otras para el programa diagnósticos, estudios, diseños, construcción mejoramiento y optimización de la malla vial en el Municipio de Ibagué, con una duración de 285 días; documento que fue suscrito por la señora Gloria Constanza Hoyos Trujillo como Secretaria de Planeación y Ordenadora del Gasto.</p> | <p>Documental: Contrato 1060 del 5 de marzo de 2015. (Pág. 47 a 53 archivo 015 del expediente electrónico)</p> |
| <p>8. Que en reunión ordinaria del Comité de Conciliación del Municipio de Ibagué, el 13 de marzo de 2018, se decidió:</p> <p><i>“En atención a la intención de fijar directriz en aquellos casos donde se pretende la declaratoria de existencia de la relación laboral con las personas que celebraron contrato de prestación de servicios cuyo objeto consiste en gestiones de carácter operativo de las Secretarías de Infraestructura y Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de Ibagué, demandas que por competencia corresponden a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y seguridad social.</i></p> <p><i>Consecuencia de lo anterior, se procederá con el pago de los siguientes conceptos, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, prima de servicios, aportes al sistema de seguridad social a cargo del empleador, e indemnización moratoria en porcentaje del CINCUENTA POR CIENTO (50%), conforme la liquidación que expida la Dirección Grupo de Gestión del Talento Humano de la Secretaría Administrativa, en un termino no superior a CUARENTA Y CINCO (45) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del auto que apruebe el acuerdo conciliatorio, bajo los condicionamientos del artículo 3° del Decreto 1000-0607 del 16 de septiembre de 2013, “POR MEDIO DEL CUAL SE DEJA SIN EFECTO EL DECRETO 1.1-0534 DEL 11 DE AGOSTO DE 2008 Y SE FIJA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN Y PAGO DE SUMAS DINERARIAS EN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS, AUTOS APROBATORIOS DE CONCILIACIONES JUDICIALES Y EXTRAJUDICIALES”, expedido por el Municipio de Ibagué, donde se enumeró como requisitos a cargo del demandante...”</i></p> | <p>Documental: Acta de reunión del 13 de marzo de 2018. (pág. 11 a 48 Archivo 041 del expediente electrónico)</p> |
| <p>9. Que en reunión extraordinaria del Comité de Conciliación del Municipio de Ibagué, se modificó la directriz impartida en reunión ordinaria del 13 de marzo de 2018 indicándose lo siguiente:</p> <p>“DESARROLLO (...) La Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué celebró Comité Jurídico contenido en acta 003, que a la letra expresa: “(…) Acto seguido interviene la doctora DIANA NAYIVE GUTIÉRREZ AVENDAÑO quien considera que la directriz vigente se debe modificar en DOS (02) aspectos, I) No se tocó el tema de la prescripción para entrar a liquidar y advertido a la Secretaría Administrativa. II) No es conveniente desistir del recurso de apelación interpuesto...”</p> | <p>Documental: Acta de reunión 021 del 2 de agosto de 2018. (Archivo 050 del expediente electrónico)</p> |

| | |
|--|---|
| <p><i>De otra parte habrá que indicarle al Comité de Conciliación que las prestaciones sociales a reconocer es solamente respecto de las reclamadas y lo condenado por la Administración de Justicia, puesto que no existe pronunciamiento favorable para el accionante respecto prima de servicios y los intereses a las cesantías, precisa que no deben concederse conceptos diferentes que los pretendidos en sede administrativa y en la demanda.</i></p> <p><i>Acto seguido interviene la doctora NACARID CHACÓN AVILA quien manifiesta que el primer pronunciamiento que conocemos de segunda instancia es el proferido el 24 de julio de 2018 por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué con ponencia del magistrado Osvaldo Tenorio Casañas en el proceso ordinario laboral de Javier Acosta Zapata contra el Municipio de Ibagué en el radicado 73001 31 05 006 2014 00198 02, donde se reconocen los siguientes conceptos: cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, devolución de aportes para pensión y salud e indemnización moratoria.</i></p> <p><i>Así mismo, no se reconocen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Intereses a las cesantías...</i> - <i>Prima de servicios...</i> - <i>Dotaciones y auxilio de transporte...</i> - <i>Devolución de dineros por retención en la fuente...</i> - <i>Horas extras...</i> - <i>Indemnización por despido sin justa causa...</i> <p><i>Los asesores de la Oficina Jurídica consideran que conforme lo decidido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué sería conveniente proponer la nueva fórmula de acuerdo conciliatorio. La suma de dinero por los diferentes conceptos se pagaría en el término no superior a TREINTA (30) días hábiles contados a partir del radicado de la solicitud de pago. Y la indemnización moratoria en porcentaje del SESENTA (60%) por ciento, luego de un término de NOVENTA (90) días hábiles contados a partir de la fecha de finalización del vínculo contractual y hasta la celebración del acuerdo conciliatorio (...)"</i></p> <p><i>Por todo lo antes expuesto el Comité de Conciliación del Municipio de Ibagué decide modificar la directriz impartida en sesión ordinaria del 13 de marzo de 2018 contenida en acta 006, la cual quedará así: presentar fórmula de acuerdo conciliatorio en el sentido de reconocer la existencia de la relación laboral con las personas que celebraron contrato de prestación de servicios cuyo objeto consiste en gestiones de carácter operativo de las Secretarías de Infraestructura y Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Municipio de Ibagué, demandas que por competencia corresponden a la Jurisdicción Ordinaria en su Espacialidad Laboral y Seguridad Social.</i></p> <p><i>Consecuencia de lo anterior, se procederá con el pago de los siguientes conceptos: cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, devolución de aportes para pensión en un porcentaje del 75% y de salud en porcentaje del 68% e indemnización moratoria en porcentaje del SESENTA (60%) por ciento, luego de un término de NOVENTA (90) días hábiles contados a partir de la fecha de finalización del vínculo contractual y hasta la celebración del acuerdo conciliatorio."</i></p> | |
| <p>10. Que en audiencia del 2 de noviembre de 2018, llevada a cabo dentro del proceso ordinario laboral radicado con el número 73001-31-05-001-2018-00204-00 adelantado por Marco Tulio Sánchez</p> | <p>Documental: Acta audiencia (Archivo 006 del expediente electrónico)</p> |

| | |
|--|---|
| <p>López, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué, aprobó el acuerdo conciliatorio a que llegaron las partes y que consistió en:</p> <p><i>“Se acordó que el MUNICIPIO DE IBAGUÉ, pagará al señor MARCO TULIO SANCHEZ LOPEZ la suma de \$37.463.579 Derechos Ciertos \$7.685.819 Moratoria: \$29.777.760 La anterior suma se cancelará a través de la cuenta de depósitos judiciales que para el efecto tiene este despacho judicial a nombre del Sr. MARCO TULIO SANCHEZ LOPEZ con CC 6.878.184 de Ibagué, el día 19 de diciembre de 2018, bajo el condicionamiento de que el apoderado de la parte demandante presente la documentación referida ante la entidad demandada.”</i></p> | |
| <p>11. Que mediante Resolución 000396 del 10 de noviembre de 2018, el Municipio de Ibagué adoptó la providencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué el 2 de noviembre de 2018, en el proceso ordinario laboral adelantado por el señor Marco Tulio Sánchez López ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué.</p> | <p>Documental: Extraído de la Certificación del Comité de Conciliación de la entidad territorial. (Archivo 011 del expediente electrónico)</p> |
| <p>12. Que el 29 de enero de 2019, se realizó el pago de la suma de \$37.463.579 por concepto de acuerdo conciliatorio celebrado el 2 de noviembre de 2018, dentro del proceso ordinario laboral adelantado por el señor Marco Tulio Sánchez López en la cuenta de depósitos judiciales 730012032001.</p> | <p>Documental: Formato único de orden y comprobante de pago de fecha 29 de enero de 2019 (Archivo 010 del expediente electrónico)</p> |
| <p>13. 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 Marco Tulio Sánchez López.</p> | <p>Documental: Certificación del Comité de Conciliación de la entidad territorial. (Archivo 011 del expediente electrónico)</p> |
| <p>14. 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.</p> | <p>Documental: Decreto 11-0774 del 4 de diciembre de 2008. (Archivo 04 carpeta 021, archivo 04 carpeta 025 y archivo 033 del expediente electrónico)</p> |

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 presupuestos⁶:

“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

⁶ 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)

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.*
- 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 dolo⁷ y, de otra parte, el artículo 6 consagra los eventos en los que se presume que la conducta es gravemente culposa⁸.

⁷ 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.

⁸ 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.

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 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...⁹

9. CASO CONCRETO

El Municipio de Ibagué formuló acción de repetición en contra de los señores Gloria Constanza Hoyos Trujillo 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 \$37.463.579 en virtud de la conciliación celebrada ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso Ordinario Laboral promovido por el señor Marco Tulio Sánchez López.

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:

⁹ 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)

- Gloria Constanza Hoyos Trujillo se desempeñó desde el 30 de julio al 30 de noviembre de 1997, del 16 de diciembre de 1997 al 23 de noviembre de 1999, y del 16 de diciembre de 1999 en adelante, sin especificar qué cargo desempeñó; que para el 28 de septiembre de 2020 ocupaba el cargo de profesional universitario, Código 219, Grado 10 adscrito en la Secretaría de Planeación Municipal, Dirección de Ordenamiento Territorial Sostenible.

Sin embargo, del contrato de prestación de servicios suscrito con el señor Marco Tulio Sánchez López, la certificación expedida el 23 de febrero de 2015 y lo declarado por la señora Gloria Constanza Hoyos Trujillo en audiencia de pruebas del 20 de septiembre de 2021, se extrae que para dicha época, ostentaba las funciones de ordenadora del gasto¹⁰.

- 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 Contratación¹¹.

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 Primero Laboral del Circuito de Ibagué, en audiencia del 2 de noviembre de 2018, aprobó el acuerdo conciliatorio a que llegaron el Municipio de Ibagué y Marco Tulio Sánchez López, dentro del proceso ordinario laboral radicado con el número 73001-31-05-001-2018-00204-00¹².

Del contenido de dicha providencia, se extracta:

*“Se acordó que el MUNICIPIO DE IBAGUÉ, pagará al señor **MARCO TULIO SANCHEZ LOPEZ** la suma de **\$37.463.579**
Derechos Ciertos **\$7.685.819**
Moratoria: **\$29.777.760**
La anterior suma se cancelará a través de la cuenta de depósitos judiciales que para el efecto tiene este despacho judicial a nombre del Sr. **MARCO TULIO SANCHEZ LOPEZ** con CC 6.878.184 de Ibagué, el día 19 de diciembre de 2018, bajo el condicionamiento de que el apoderado de la parte demandante presente la documentación referida ante la entidad demandada.”*

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 2 de noviembre de 2018, celebrada por el Juzgado 1 Laboral del Circuito de Ibagué dentro del proceso ordinario laboral radicado con el número 73001-31-05-001-2018-00204-00, en la que se aprobó el acuerdo conciliatorio a que llegaron el Municipio de Ibagué y el señor Marco Tulio Sánchez López¹³.

¹⁰ Archivo 012, pág. 46 archivo 15 y archivo de video 043 del expediente electrónico

¹¹ Archivo 013 del expediente electrónico

¹² Archivo 006 del expediente electrónico

¹³ Archivo 006 del expediente electrónico.

- Resolución 000396 del 10 de noviembre de 2018, por medio de la cual el Municipio de Ibagué, adoptó la providencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Ibagué el 2 de noviembre de 2018¹⁴.
- Formato único de orden y comprobante de pago de fecha 29 de enero de 2019¹⁵

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

Aunado a lo anterior, tal y como lo plantea el Agente del Ministerio Público en su concepto, al momento de fijar el litigio¹⁶, se tuvo por probado el pago realizado por la entidad, sin que las partes presentes en la misma hubieran manifestado observación al respecto.

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 6 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.”

¹⁴ Archivo 011 del expediente electrónico.

¹⁵ Archivo 010 del expediente electrónico.

¹⁶ Audiencia inicial del 16 de julio de 2021 (archivo 034 del expediente electrónico)

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 Primero Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso ordinario laboral promovido por Marco Tulio Sánchez López, el 2 de noviembre de 2018.

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 Sánchez López.

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 culposa¹⁷.

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 crueles¹⁸, 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 cobija a todos los seres humanos, tanto es así que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

¹⁷ 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)

¹⁸ Artículos 11 y 12 de la Constitución Política

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 **Gloria Constanza Hoyos Trujillo y Jaime Daniel Salazar Cardona**, el incumplimiento de algunas obligaciones respecto del cargo desempeñado, específicamente, frente al modelo de contratación empleado con el señor Marco Tulio Sánchez López, 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:

GLORIA CONSTANZA HOYOS TRUJILLO

La señora Hoyos Trujillo laboró para el Municipio de Ibagué en el cargo de Secretaria de Despacho adscrita a la Secretaría de Planeación con funciones de ordenador del gasto.

De lo narrado por la funcionaria en audiencia de pruebas del 20 de septiembre de 2021, se tiene que su intervención como Ordenadora del Gasto de la entidad fue la de suscribir contratos de acuerdo con el monto de las facultades delegadas, previo visto bueno de los abogados asesores, teniendo en cuenta que no tiene la profesión de abogada; sin que tuviera injerencia alguna en la forma como se desarrollaron las actividades contractuales por parte del señor Marco Tulio Sánchez López.

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”*¹⁹, 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.

¹⁹ Archivo 04 carpeta 021, archivo 04 carpeta 025 y archivo 033 del expediente electrónico.

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.*
(...)"

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

Para éste efecto, sería del caso entrar a revisar cuales fueron los hechos y pretensiones debatidos en el proceso ordinario adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la ciudad de Ibagué; sin embargo, en el expediente sólo se cuenta con el acta de audiencia celebrada el 2 de noviembre 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 tenga otro medio de prueba que permita determinar las circunstancias que dieron lugar a la interposición de la demanda por parte del señor Sánchez López.

Sin embargo, de lo indicado por la parte actora, lo perseguido por el señor Sánchez 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 del contrato de prestación de servicios y de apoyo a la gestión número 1060 del 5 de marzo de 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 del contrato de prestación de servicios con el señor Marco Tulio Sánchez López se reunieron los anteriores requisitos, basta revisar la documentación anexa al expediente así:

1. La Señora Gloria Constanza Hoyos Trujillo en su condición de ordenadora del gasto, mediante constancia de fecha 23 de febrero de 2015²⁰, refirió que el señor Marco Tulio Sánchez López contaba con la idoneidad y experiencia para ejecutar el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa diagnósticos, estudios, diseños, construcción mejoramiento y optimización de la malla vial en el Municipio de Ibagué, por haber laborado como Maestro de Construcción con el señor Hernando López Rincón, Maestro General de Construcción en el periodo comprendido del 2 de enero de 2014 hasta el 20 de diciembre de 2014 y del 2 de enero de 2015 al 20 de febrero de 2015.
2. El señor Sánchez López fue contratado para realizar labores de mano de obra relacionadas con el mantenimiento y recuperación de la malla vial de la ciudad, entre otras, 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 16 de enero de 2015²¹, no contaba con personal sin estudios para apoyo a la gestión de carácter operativo para el desarrollo del programa diagnósticos, estudios, diseños, construcción mejoramiento y optimización de la malla vial en el Municipio de Ibagué.

Así las cosas, encuentra el Despacho que se reunían los requisitos de procedencia para la suscripción del contrato de prestación de servicios con el señor Marco Tulio Sánchez López, además de contarse con los 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.

²⁰ Pág. 46 archivo 015 del expediente electrónico

²¹ Pág. 24 archivo 015 del expediente electrónico

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 Sánchez López 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 2016²² refirió:

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

“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”²³

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 Sánchez López, 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.

En conclusión, no se aportó medio probatorio que diera cuenta del actuar doloso o culposo de los ex servidores Gloria Constanza Hoyos Trujillo y Jaime Daniel Salazar Cardona, pues el solo hecho de aludir a la calidad de Ordenadora del Gasto y

²² Expediente 17001-33-31-003-2011-00352-01(55248)

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 22 de julio de 2009. Expediente: 27.779.

Director de Contratación, 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 Marco Tulio Sánchez López, 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 Sánchez López, es decir en la etapa post-contractual.

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 Sánchez López le sean atribuibles a los accionados, o que su conducta fue negligente o despreocupada frente a la realización de actividades por parte de éste.

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 Marco Tulio Sánchez López, 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 del contrato, brillando por su ausencia entonces la vinculación del secretario de infraestructura.

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 Ordenadora del Gasto y Director de Contratación, 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 Primero

Laboral del Circuito de Ibagué por parte del señor Marco Tulio Sánchez López, 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 Primero 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.

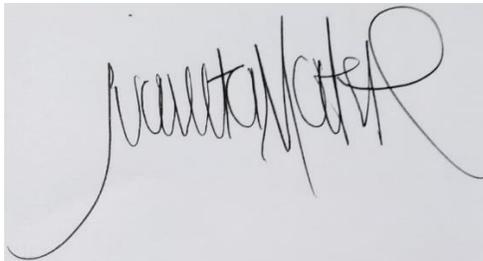
SEGUNDO: CONDENAR en COSTAS en esta instancia a la parte actora, para tal efecto fíjese la suma correspondiente al 4% de lo pedido a favor de los demandados.

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

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is cursive and appears to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes'.

JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
Juez