



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

---

**REFERENCIA: REPETICIÓN**

**DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**

**DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**

**EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00**

**ACTA No. 71 de 2015**

**AUDIENCIA INICIAL ART. 180 LEY 1437 DE 2011**

En la ciudad de Tunja, a los 20 días del mes de mayo de 2015, siendo las 9:00 a.m., día y hora fijados en la providencia del 14 de abril de 2015, para llevar a cabo la diligencia de Audiencia inicial dentro del proceso de **REPETICIÓN N° 15001-3333-007-2014-00055-00** instaurada por la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** contra **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, la suscrita Juez **MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO**, en compañía de **LIBARDO RODRÍGUEZ CÉSPEDES**, como secretario Ad-Hoc, se constituye en audiencia pública.

Se informa a los asistentes que el orden de la audiencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 180 del C.P.A.C.A., será el siguiente:

1. Verificación de asistentes a la diligencia.
2. Saneamiento del proceso.
3. Resolución de excepciones previas y mixtas.
4. Fijación del litigio.
5. Conciliación.
6. Decreto de Pruebas.

Se advierte a las partes que sus actuaciones procesales deben acatar lo establecido en el artículo 78 del C.G.P., ya que de no observarse sus deberes, se dará aplicación a lo previsto en los artículos 79, 80, 81 y 366 del C.G.P. en concordancia con el artículo 188 del C.P.A.C.A, en caso de que llegasen a proponer excepciones previas, incidentes, recursos o nulidades con mala fe, injustificadamente o de forma temeraria. Lo anterior, conforme a la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A.

## **1. ASISTENTES:**

En este estado de la diligencia el Despacho concede el uso de la palabra a los asistentes para que indiquen en forma fuerte y clara, su nombre, número de documento de identificación, tarjeta profesional si es el caso y a quien o que entidad representan.

### **1.1.-PARTE DEMANDANTE:**

- **APODERADO:** Doctor(a) **ANDREA DEL PILAR MORANTES PÉREZ**, identificado(a) con cédula de ciudadanía N° 46.671.782 de Duitama, y portador(a) de la Tarjeta Profesional N° 200.155 del C.S de la J. en calidad de apoderado(a) de la parte demandante.

### **1.2.- PARTE DEMANDADA**

- **DEMANDADA:** Doctor(a) **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, identificada con cédula de ciudadanía N° 23.553.850 de Duitama

- **APODERADO:** Doctor(a) **JOSÉ ANTONIO SOLER RICAURTE**, identificado(a) con cédula de ciudadanía N° 7.211.707 de Duitama, y portador(a) de la Tarjeta Profesional N° 170.493 del C.S. de la J.

Sobre el particular, se observa que mediante auto del 14 de abril de 2015, el Despacho se había abstenido de reconocer personería a dicho profesional en Derecho y, por tanto, se le había requerido para que allegara un nuevo poder conforme las prescripciones de la Ley 1564 de 2012. Tal actuación se adelantó y acreditó previo a ésta audiencia, el día 27 de abril de 2015 (fls. 381-382) y, por tanto, en atención a que el citado poder reúne los requisitos establecidos en los artículos 159, 160 del C.P.A.C.A. y 75 del C.G.P., el despacho reconoce personería jurídica para actuar como apoderado de la parte demandada al abogado **JOSÉ ANTONIO SOLER RICAURTE**.

## **2. INASISTENCIAS Y EXCUSAS:**

Se deja constancia de la inasistencia del **representante de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado**. No obstante lo anterior, se continúa con el orden de la audiencia, pues la inasistencia de este(os) no impide la realización de la misma, según lo establecido en el inciso segundo del numeral 2º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

**Las partes quedan notificadas en estrados.**

### **3. SANEAMIENTO DEL PROCESO:**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 5 en concordancia con el 207 del C.P.A.C.A., el Despacho **NO** advierte la existencia de alguna irregularidad o vicios que acarreen nulidades de lo actuado hasta esta etapa procesal. No obstante lo anterior se concede el uso de la palabra a las partes para que se manifieste al respecto:

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado(a) de la parte actora**, quien manifestó: Sin ninguna objeción u observación.

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado(a) de la parte demandada**, quien manifestó: Sin ningún reparo u observación.

Escuchadas las partes, el despacho manifiesta que no existe irregularidad, ni causal alguna que origine nulidad de lo actuado, razón por la cual se continúa con el orden de la audiencia.

**Las partes quedan notificadas en estrados.**

### **4. EXCEPCIONES PREVIAS:**

La parte demandada, con la contestación de la demanda, no propuso excepciones previas, sino que apenas propuso excepciones de mérito (fls. 229-234) las cuáles serán resueltas con el fondo del asunto en la etapa procesal destinada para ello.

Sin perjuicio de lo anterior, debe el Despacho destacar que no se encuentran probadas excepciones previas que deban ser declaradas de oficio, como tampoco las de cosa

4  
*JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA*  
*REFERENCIA: REPETICIÓN*  
*DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"*  
*DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA*  
*EXPEDIENTE: 15007-3333-007-2014-00055-00*

juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimaciones en la causa, previstas en el numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A.

De igual forma, reitera el despacho que no falta ningún requisito de procedibilidad del medio de control repetición incoado por la parte actora.

**Las partes quedan notificadas en estrados.**

### **5. FIJACIÓN DEL LITIGIO:**

Revisada la demanda y su contestación se evidencia que no existe consenso en ninguno de los hechos alegados en la demanda pues la parte demandada en su contestación indicó respecto de los mismos o bien que no le constaban -ateniéndose a lo que lograra probarse-, o bien que no eran ciertos.

Sin embargo, conforme al numeral 7º del artículo 180 del CPACA, el Despacho indaga a las partes acerca de si existe acuerdo sobre algún extremo de la demanda, para lo cual se les concede el uso de la palabra.

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado(a) de la parte demandada**, quien manifiesta: Me atengo a lo que se respondió a cada uno de los hechos de la demanda.

Se le concede el uso de la palabra **al apoderado(a) de la parte actora**, quien manifiesta: Me atengo a las pretensiones de la demanda.

Una vez escuchadas las partes el Despacho procede a fijar el litigio sobre las pretensiones<sup>1</sup> propuestas en la demanda (fs. 2-3); y los hechos<sup>2</sup> en la misma, vistos a folio 3 a 4 del expediente.

---

#### **<sup>1</sup> PRETENSIONES:**

PRIMERO: Que se declare responsable patrimonialmente a la Señora FLOR ALICIA CARDENAS PINEDA, mayor de edad, identificada civilmente con la Cédula de Ciudadanía No. 41.760.028 de Duitama, de los perjuicios ocasionados a la Institución CASA DEL-A MENOR MARGO FIDEL SUAREZ de la ciudad de Tunja, por haber sido la causante a título de dolo o culpa grave, de los daños que la entidad tuvo que sufragar con ocasión a la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, dentro de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con radicado No. 2009-00192.

SEGUNDA: Que se condene a la Señora FLOR ALICIA CARDENAS PINEDA, a pagar la suma de NUEVE MILLONES CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$9.059.788.00), a favor de la Casa del-a Menor Marco Fidel Suarez; suma de dinero que pago esta Entidad a favor de la Señora ZAIRA VIANETH MARINO CORREA, para hacer efectiva la condena proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja fecha 15 de Marzo de 2012, por las siguientes condenas:

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

REFERENCIA: REPETICIÓN

DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00

1.- Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se ordena reconocer y pagar la suma de SIETE MILLONES DE PESOS MCTE (\$7.000.000.00), a favor de ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, por concepto de pago de sentencia judicial de fecha 15 de marzo de 2012, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2009-00192. Valor que fue cancelado directamente a la demandante mediante cheque No. 000524, según Comprobante de Egreso No. 1790 de 2013 07 08, y conciliación bancaria efectuada por la Casa del-a Menor junto con movimiento bancario, donde consta que ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, hizo efectivo el valor del cheque.

2.- Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de la suma de OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$869.834.00), con destino a la Caja de Compensación Familiar por concepto de parafiscales. Valor que fue modificado, una vez allegada la liquidación por parte de Comfaboy; cancelando la Entidad por dicho concepto la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS MCTE (\$681.718.00) el 25 de Septiembre de 2013. Según Comprobante de Egreso No. 1840 del 25 de Septiembre de 2013, y Certificación de pago expedida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la casa del-a Menor.

3.- Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se ordena efectuar los aportes correspondientes a Seguridad Social (Salud y Pensión) a las entidades a las cuales estuvo afiliada la accionante. Para tal efecto la Entidad efectuó un pago por valor de UN MILLON TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETENTA PESOS MCTE (\$1.378.070.00) con destino a Asocajas, según Comprobante de Egreso No. 1839 del 25 de Septiembre de 2013.

TERCERA: Que se condene a FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA, a pagar intereses comerciales a favor de la Casa del-a Menor MARCO FIDEL SUAREZ de la ciudad de Tunja, desde la ejecutoria de la providencia que ponga fin a este proceso.

CUARTA: Que se ajuste la condena tomando como base el índice, de precios al consumidor, es decir que dicho valor se liquide y pague conforme los establecen los artículos 176 a 178 del C.C.A. modificado por la Ley 1437 de 2011.

QUINTA: Condenar en costas a la demandada.

SEXTA: Que la sentencia que ponga fin a esta acción cumpla los requisitos para que preste mérito ejecutivo.

**2 HECHOS SIN CONSENSO:**

PRIMERO. Dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado con el número 2009-00192, siendo demandante ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, en contra de la Casa del Menor Marco Fidel Suarez, adelantado en primera instancia ante el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, se proferió sentencia de fecha 15 de marzo de 2012, en la cual se declaró la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio sin número, de fecha 30 de Enero de 2009, suscrito por la Directora de la Casa del Menor Marco Fidel Suarez, por medio del cual se dio respuesta desfavorable a las peticiones de la actora, contenidas en el derecho de petición radicado ante dicha entidad el día 14 de Enero de 2009 mediante apoderado, a través del cual solicita se reconozcan, liquiden y paguen todos los factores salariales y prestaciones a que tiene derecho por haber laborado en esta Entidad en el periodo comprendido entre el 13 de junio de 2005 hasta el 17 de abril de 2007, de conformidad con el régimen aplicable a los empleados de la Casa del Menor.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior declaración, se condenó a la Casa del Menor Marco Fidel Suarez, a título de restablecimiento del derecho, a reconocer y pagar a favor de la demandante ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, el valor de todas las prestaciones sociales devengadas por un empleado público en el mismo o similar empleo desempeñado por la actora, tomando como base para la liquidación el valor pactado por concepto de honorarios en los contratos celebrados, en las condiciones enunciadas en la parte considerativa de la sentencia en mención, y por los periodos allí comprendidos, conforme a las órdenes de prestación de servicios suscritas.

TERCERO: Igualmente se ordenó pagar las prestaciones sociales compartidas en el porcentaje que le corresponde al empleador así como las cotizaciones a la Caja de Compensación Familiar.

CUARTO. Como consecuencia: de lo anterior, y encontrándose debidamente ejecutoriado el fallo de fecha 15 de marzo de 2012, procedió la Casa del Menor, a proferir acto administrativo con el fin de dar cumplimiento al mismo:

1. Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se ordena reconocer y pagar la suma de SIETE MILLONES DE PESOS MCTE (\$7.000.000.00), a favor de ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, por concepto de pago de sentencia judicial de fecha 15 de marzo de 2012, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2009-00192. Valor que fue cancelado directamente a la demandante mediante cheque No. 000524, según Comprobante de Egreso No. 1790 del 08 de julio de 2013, y conciliación bancaria efectuada por la Casa del-a Menor junto con movimiento bancario, donde consta que ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, hizo efectivo el valor del cheque.

2. Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de la suma de OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$869.834.00), con destino a la Caja de Compensación Familiar por concepto de parafiscales. Valor que fue modificado, una vez allegada la liquidación por parte de Comfaboy; cancelando la Entidad por dicho concepto la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS MCTE (\$681.718.00) el 25 de Septiembre de 2013. Según Comprobante de Egreso No. 1840 del 25 de septiembre de 2013, y Certificación de pago expedida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la casa del-a Menor.

3. Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se ordena efectuar los aportes correspondientes a Seguridad Social (Salud y Pensión) a las entidades a las cuales estuvo afiliada la accionante, de conformidad con la parte motiva de esta resolución. Para tal efecto la Entidad efectuó un pago por valor de UN MILLON TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETENTA PESOS MCTE (\$1.378.070.00) con destino a Asocajas, según Comprobante de Egreso No. 1839 del 25 de Septiembre de 2013.

QUINTO: Como consecuencia, de lo anterior, la Casa del-a Menor Marco Fidel Suarez, tuvo que pagar la suma de NUEVE MILLONES CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$9.059.788.00).

SEXTO: La Señora FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA, actuando como Directora de la Casa del Menor para la época de los hechos, desconoció disposiciones de carácter legal y constitucional con su actuación, al celebrar Contratos de Prestación de Servicios con la Señora ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, en los cuales se hallaban inmersos los elementos requeridos para la existencia de una verdadera relación laboral, por lo cual surgió el derecho al pago de prestaciones sociales a favor de la contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo (artículo 53 de la Constitución Política), de conformidad con lo establecido en la providencia de fecha 15 de Marzo de 2012, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja. En sesión del Comité de Conciliación de la Casa del-a Menor Marco Fidel Suarez, de fecha 20 de enero de 2014, por unanimidad se tomó la decisión de dar inicio a la acción de repetición en contra de FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA, quien actuará en calidad de Directora de esta Institución para la época de

6  
*JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA*  
*REFERENCIA REPETICIÓN*  
*DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"*  
*DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA*  
*EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00*

Así las cosas el problema jurídico a resolver en el presente litigio es:

¿La señora **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** debe ser condenada a reintegrar las sumas que, según lo manifestado por la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, fueron pagadas a título de restablecimiento del derecho, con motivo de lo ordenado en la sentencia de 15 de marzo de 2012 emitida en el proceso N° 2009-00192 que se adelantó ante éste Despacho Judicial por un presunto actuar doloso o con culpa grave?.

De esta manera queda fijado el litigio.

**Las partes quedan notificadas en estrados.**

## **6. CONCILIACIÓN:**

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 180 del C.P.A.C.A. se le concede el uso de la palabra a las partes para que manifiesten si existe ánimo conciliatorio, en cuyo caso la entidad demandante deberá acreditar el acta de conciliación emitida por el comité respectivo.

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado(a) de la parte actora**, quien manifiesta: Para el momento no tuvo oportunidad de reunirse el Comité de Conciliación y por ende no se presente ninguna propuesta de conciliación.

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado(a) de la parte demandada**, quien manifiesta: No hay voluntad de conciliación y, según la respuesta de la demanda, no hay ningún tipo de responsabilidad.

Una vez escuchada las partes, el Despacho declara fracasada esta fase de la audiencia, y en consecuencia se ordena seguir con el trámite establecido para esta audiencia, advirtiendo a la **apoderada de la parte actora** que, para futuras oportunidades, se reúna previamente con el Comité de Conciliación de la Entidad que representa.

**Las partes quedan notificadas en estrados.**

## **7. MEDIDAS CAUTELARES.**

(En la presentación de la demanda no se solicitaron medidas cautelares y tampoco durante el trámite de la audiencia.)

## **8. DECRETO DE PRUEBAS:**

### **8.1. PARTE DEMANDANTE:**

#### **❖ DOCUMENTALES:**

1. Téngase como pruebas con el valor que por ley les correspondan a los documentos vistos a folios 13 a 67 y 195 a 216 del expediente.

### **8.2. PARTE DEMANDADA:**

#### **❖ DOCUMENTALES:**

1. Téngase como pruebas con el valor que por ley les correspondan a los documentos vistos a folios 237 a 375 del expediente.

### **8.3. MINISTERIO PÚBLICO:**

El Ministerio Público no solicitó el decreto y práctica de ningún medio de prueba.

### **8.4. PRUEBAS DE OFICIO**

El Despacho considera que no es necesario decretar ningún medio de prueba en el presente caso, de conformidad con lo previsto en el numeral 10° del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

8  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**  
*REFERENCIA: REPETICIÓN*  
*DEMANDANTE: CASA DEL MENDR "MARCOS FIDEL SUÁREZ"*  
*DEMANDADA: FLDR ALICIA CÁRDENAS PINEDA*  
*EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00*

En particular, respecto de la manifestación efectuada por el apoderado de la parte demandada vista a folio 236, en el sentido de que si el Juez lo considera se requiera de oficio a la Dirección Administrativa de la Entidad demandante y a la Secretaría de Hacienda Departamental para que envíen -respectivamente- "*(...) todas las actas a que he hecho referencia como pruebas documentales junto con sus anexos (...)*" y "*(...) todas las propuestas y estudios técnicos para la homologación e implementación de la planta de personal (...) durante los años 2005, 2006 y 2007 (...)*"; considera el Despacho que no es necesario hacerlo pues (i) teniendo en cuenta el contenido del artículo 246<sup>3</sup> del CGP, (ii) dado que las copias vistas a folios 237 a 375 del expediente tienen el mismo valor probatorio que el original, y (iii) precisamente porque tal documentación ya fue allegada por la parte demandada al expediente, sin que la misma haya sido controvertida o tachada de falsa por la respectiva parte contraria, lo cierto es que acceder a lo sugerido sería innecesario y dilataría sin justa causa el desarrollo del presente proceso.

**Las partes quedan notificadas en estrados.**

## **9. PRESCINDIR DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS.**

Atendiendo a que el asunto sometido a consideración del Juzgado es de puro derecho y que las pruebas obrantes en el expediente son suficientes para proferir decisión de fondo, el Despacho dará aplicación al inciso final del artículo 179 del C.P.A.C.A., para lo cual se prescinde de la audiencia de pruebas, se procede a escuchar los alegatos de conclusión expuestos por las partes y el concepto del Ministerio Público y dictar sentencia.

**La anterior decisión queda notificada en estrados.**

## **10. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

El Despacho concede el uso de la palabra a las partes para que presenten sus **alegatos de conclusión**:

---

<sup>3</sup> Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia. Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado(a) de la parte actora**, quien manifiesta -en términos generales-: Que teniendo en cuenta que en el proceso 2009-0192 se profirió sentencia condenatoria que ordenó el pago de unas sumas de dinero, realizándose el último pago el 25 de septiembre de 2013 y dado que la hoy demandada se encontraba ejerciendo funciones de Directora Administrativa para la época de los hechos que dieron a origen a dicha demanda, lo cierto es que ella infringió las normas legales pues la misma evadió lo previsto respecto del pago de prestaciones sociales, encubriendo una verdadera relación laboral. Por tanto, solicita al Despacho que se acceda a las pretensiones.

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado(a) de la entidad demandada**, quien manifiesta: De manera respetuosa se solicita al Despacho que se sirva declarar que la demandada no es responsable de las pretensiones que se le acaban de endilgar por cuanto su actuar en el desempeño de sus funciones como Directora de la Entidad demandada siempre se ciñó a los preceptos que estaban establecidos y que rigen para el funcionamiento interno de la Casa del Menor, junto con los estatutos y ordenanzas aplicables al caso. Resalta que la función de la Junta Directiva de la entidad demandada era el establecer el número de empleos y a su vez autorizar al Director Administrativo para celebrar contratos cuyo propósito estuviera en la Misión del Establecimiento. Subsiguientemente indica que desde antes que ella ejerciera como Directora, ya venían los contratos de prestación de servicios y que el órgano que estaba encargado de arreglar tal situación no se pronunciaba pese a los constantes requerimientos. Que su poderdante efectuó varias gestiones que indican que la demandada actuó con diligencia, buena fe y sin que se haya probado alguna malicia, ni dolo, ni culpa grave que exige el artículo 90 de la Constitución Política. Que en la demanda solo se menciona lo que ocurrió en una acción de nulidad y restablecimiento del Derecho y las consecuencias que ello trajo, pero de ninguna manera se indica porqué el actuar de la hoy demandada fue grave o con dolo. Que de acuerdo a las pruebas allegadas al proceso se puede evidenciar esa diligencia de la persona que representa. Que dentro de las reuniones que se llevaron a cabo ante la Junta Directiva de la Entidad demandante los miembros que sí tenía la facultad de autorizar la planta de personal hicieron caso omiso a los llamados e insistencia de la hoy demandada, indicando que tales miembros fueron los que aplazaban las propuestas que presentaba la demandada para solucionar la situación de contratación irregular del personal. Por tanto, solicita que se exonere de responsabilidad a la demandada.

## **11. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

Escuchados los alegatos presentados por la partes, de conformidad con el artículo 179 y 187 de la ley 1437 de 2011, se procede a dictar sentencia conforme la siguiente motivación.

### **I. ANTECEDENTES (Resumen de la Demanda y su contestación)**

La apoderada de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, en su escrito de demanda, aduce -en términos generales- que la demandada desconoció disposiciones de carácter legal y constitucional con su actuar cuando era la Directora de dicha Entidad al haber celebrado contratos de prestación de servicios en los cuales se hallaban inmersos los elementos requeridos para la existencia de una verdadera relación laboral, por lo cual surgió el derecho al pago de prestaciones sociales en favor de una contratista que demandó y obtuvo una sentencia favorable a sus intereses el día 15 de marzo de 2012. Así las cosas, concluye que el actuar de la hoy demandada se enmarca dentro de la culpa grave pues "*(...) debió adoptar las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política (...)*". En sus palabras, indica que **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** actuó "*(...) con culpa grave, ocasionando una sanción pecuniaria o condena a cargo de esta institución, generándose un detrimento patrimonial, infringiendo el deber objetivo de cuidado que le era exigible al momento de celebrar contratos bajo la modalidad establecida por el Estatuto de Contratación Pública (...)*" y también porque desconoció el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Por su parte el apoderado de **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** manifiesta *grosso modo* que ella, en su calidad de Directora Administrativa de la entidad demandante no podía *mutuo proprio*, sin presupuesto, sin que el cargo hubiere sido creado y sin la autorización de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, vincular a la psicopedagoga Zaira Vianeth Mariño Correa como empleada, so pena de incurrir en conductas tipificadas en el código penal o en el régimen disciplinario. Además, indica que ni en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que generó la condena que hoy pretende reclamarse, ni en el presente proceso de repetición aparece prueba de la culpa grave o el dolo de la demandada, agregando que "*(...) pretender que la culpa grave o el dolo se deba presumir, es un atentado contra los derechos fundamentales*

al debido proceso y de defensa (...) pues "(...) en este caso no se trata de una responsabilidad objetiva (...)", sino "(...) subjetiva y por tanto debe demostrarse este requisito (...)". Por el contrario, según el apoderado de la parte demandada, la señora **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** "(...) desplegó toda su diligencia y actividad personal y profesional para que se autorizara la vinculación laboral del personal de la casa del menor Marco Fidel Suárez y terminar con las contrataciones de personal mediante órdenes de prestaciones de servicios que se venían haciendo desde antes que asumiera (...) el cargo de Directora Administrativa (...)".

• **Pretensiones:**

Con el presente proceso la parte demandante solicita:

**Primero.-** Que se declare responsable patrimonialmente a **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** de los perjuicios ocasionados a la entidad demandante, por haber sido la causante a título de dolo o culpa grave, de los daños que la entidad tuvo que sufragar con ocasión a la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, dentro de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con radicado No. 2009-00192.

**Segundo.-** Que se condene a **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** a pagar la suma de NUEVE MILLONES CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$9.059.788.00), a favor de la entidad demandante; suma de dinero que pagó esta Entidad a favor de la Señora Zaira Vianeth Mariño Correa, para hacer efectiva la condena proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja de fecha 15 de Marzo de 2012, por las siguientes condenas:

- 1- Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se ordena reconocer y pagar la suma de SIETE MILLONES DE PESOS MCTE (\$7.000.000.00), a favor de ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, por concepto de pago de sentencia judicial de fecha 15 de marzo de 2012, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2009-00192. Valor que fue cancelado directamente a la demandante mediante cheque No. 000524, según Comprobante de Egreso No. 1790 de 2013 07 08, y conciliación bancaria efectuada por la Casa

12  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**  
*REFERENCIA. REPETICIÓN*  
*DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"*  
*DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA*  
*EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00*

del-a Menor junto con movimiento bancario, donde consta que ZAIRA VIANETH MARIÑO CORREA, hizo efectivo el valor del cheque.

2.- Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de la suma de OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$869.834.00), con destino a la Caja de Compensación Familiar por concepto de parafiscales. Valor que fue modificado, una vez allegada la liquidación por parte de Comfaboy; cancelando la Entidad por dicho concepto la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS MCTE (\$681.718.00) el 25 de Septiembre de 2013. Según Comprobante de Egreso No. 1840 del 25 de Septiembre de 2013, y Certificación de pago expedida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la casa del-a Menor.

3.- Resolución No. 142 de julio 03 de 2013, por medio de la cual se ordena efectuar los aportes correspondientes a Seguridad Social (Salud y Pensión) a las entidades a las cuales estuvo afiliada la accionante. Para tal efecto la Entidad efectuó un pago por valor de UN MILLON TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETENTA PESOS MCTE (\$1.378.070.00) con destino a Asocajas, según Comprobante de Egreso No. 1839 del 25 de Septiembre de 2013.

**Tercero.-** Que se condene a **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** a pagar intereses comerciales a favor de la entidad demandante desde la ejecutoria de la providencia que ponga fin a este proceso.

**Cuarto.-** Que se ajuste la condena tomando como base el índice de precios al consumidor.

**Quinto.-** Condenar en costas a la demandada.

**Sexto.-** Que la sentencia que ponga fin a esta acción cumpla los requisitos para que preste mérito ejecutivo.

## **II. CONSIDERACIONES**

Surtidas a cabalidad todas las demás etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observen causales de nulidad de lo actuado, es el momento de proferir la decisión que merezca la *litis*.

## **2.1. Problema Jurídico:**

Como se indicó en la fijación del litigio, para efectos de dictar sentencia dentro del presente proceso, se hace necesario resolver el siguiente problema jurídico: ¿La señora **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** debe ser condenada a reintegrar las sumas que, según lo manifestado por la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, fueron pagadas a título de restablecimiento del derecho, con motivo de lo ordenado en la sentencia de 15 de marzo de 2012 emitida en el proceso N° 2009-00192 que se adelantó ante éste Despacho Judicial por un presunto actuar doloso o con culpa grave?.

Para dilucidar lo anterior, el Despacho se referirá al fundamento constitucional del medio de control de repetición, el desarrollo legal del mismo y abordará en última instancia el caso en concreto.

## **2.2. Argumentos y sub-argumentos para resolver el problema jurídico:**

### **2.2.1. Fundamento constitucional del medio de control de repetición:**

Este medio de control, como mecanismo judicial que la Constitución y la ley otorgan al Estado, tiene como propósito el reintegro de los dineros que por los daños antijurídicos causados como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex servidor público e incluso del particular investido de una función pública, hayan salido del patrimonio Estatal para el reconocimiento de una indemnización, de manera que la finalidad de la misma es la protección del patrimonio Estatal necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho.

Conforme a lo expresado en el artículo 90 constitucional, es éste artículo el fundamento del principio de responsabilidad patrimonial del Estado y, así mismo, expresamente prescribe la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex-servidores públicos, de los particulares que cumplen funciones públicas y de los contratistas de la administración, que con su actuar calificado como doloso o gravemente culposos, hayan causado un daño

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

REFERENCIA: REPETICIÓN

DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

EXPEDIENTE 15001-3333-007-2014-00055-00

antijurídico imputable, en principio<sup>4</sup>, al Estado. En cuanto al medio de control de repetición, el inciso segundo del artículo 90, dispone:

*“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.”*

Ahora bien, además de la citada disposición, debe resaltarse que el artículo 6º de nuestra carta política expresa:

*“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”* (Negrilla fuera del texto)

En igual sentido, el artículo 91 de la Carta Superior hace referencia expresa a la responsabilidad de los servidores públicos, este artículo reza:

*“En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta (...)”.*

Como puede observarse, tales disposiciones de la carta política indican los principales aspectos de la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y, además, fundamentan las características del medio de control de repetición.

### **2.2.2. Desarrollo legal del medio de control de repetición:**

Como se indicó en acápite anteriores, el medio de control de repetición es el mecanismo judicial dispuesto por la Constitución, y desarrollado por la ley, para efectos de que el Estado recupere de sus servidores o ex-servidores públicos o de los particulares que cumplen funciones públicas, los dineros que ha pagado en razón de las condenas impuestas a través de una sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, a efectos de resarcir los daños antijurídicos que le han sido imputados.

---

<sup>4</sup> Se afirma que es “en principio”, considerando que de acuerdo a la responsabilidad institucional del Estado, es éste quien responde ante los particulares afectados con el daño antijurídico que le fue imputado, pero posteriormente, y fundado en un juicio de responsabilidad subjetiva realizado al agente, el cual determine que la conducta fue ejercida a título de dolo o culpa, tiene la obligación intentar el reintegro de los dineros pagados por la condena, a través de la acción de repetición.

Así las cosas, resulta claro que si consideramos que el actuar del Estado se ejecuta a través de personas naturales, lo cierto es que éstas podrán declararse patrimonialmente responsables, cuando fruto de sus actuaciones u omisiones, calificadas como dolosas o gravemente culposas, se haya causado un daño antijurídico<sup>5</sup>.

Ahora bien, la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado ha sido contemplada en diversas normas de carácter legal, las cuales se han referido -también-, al derecho con que cuentan los entes públicos para repetir en contra de sus funcionarios, que en razón a sus conductas han generado una condena en su contra<sup>6</sup>. Si entrar a exponer *in extenso* el desarrollo histórico legal, bástenos con enunciar que en desarrollo del mandato Constitucional contenido en el artículo 90 de la Carta, se expidió la Ley 678 de 2001, "*Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.*" En ésta ley, se consideraron sustanciales y procesales de la misma, a efectos de regular, íntegramente, la figura jurídica del medio de control de repetición.

Por su parte, el art. 142 del CPACA, dispuso:

*"Artículo 142. Repetición. Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.*

*La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.*

*Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño".*

<sup>5</sup> El Consejo de Estado ha expuesto que: "*La acción de repetición es una acción de responsabilidad patrimonial que permite recuperar u obtener ante la jurisdicción el reembolso o reintegro de lo pagado por las entidades públicas en virtud del reconocimiento indemnizatorio impuesto judicialmente al Estado en una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, como consecuencia de la acción u omisión gravemente culposa o dolosa de un servidor o ex servidor público suyo o de un particular investido de una función pública.*" (Sección Tercera. Sentencia de mayo 31 de 2006. Exp. 28.448).

<sup>6</sup> Para efectuar un estudio del contexto histórico del medio de control de repetición, ver lo dicho por el Consejo de Estado en providencias de fechas 6 de Marzo de 2008 M.P. Dr MAURICIO FAJARDO, rad: 26.227) y 20 de Febrero de 2008 M.P. Dra. MYRIAM GUERRERO, rad: 22.837).

*JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE PRIMARÍA DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**REFERENCIA: REPETICIÓN**DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**EXPEDIENTE 15007-3333-007-2014-00055-00*

Visto lo anterior, el medio de control de repetición se erige, entonces, en el mecanismo procesal especial con que cuenta el Estado para proteger el patrimonio público, pues, sustentado en la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex-servidores públicos, tiene el derecho-deber de acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para que se declare responsable al sujeto, que con su actuar doloso o gravemente culposo, ha causado un daño antijurídico por el cual el Estado ha respondido.

En complemento de lo anterior, el artículo 2 de la ley 678 de 2001, la define como una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado; además, en sus artículos 5 y 6, se brindan las definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se debe analizar la conducta del agente en el juicio de repetición y, además consagra una serie de presunciones legales de esos eventos. Sin perjuicio de lo anterior, cabe advertir que según lo ha manifestado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>7</sup>, en aras de garantizar el derecho al debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política), la Ley 678 de 2001 se aplica en lo sustancial para los hechos y actos que hubieren tenido lugar con posterioridad al 4 de agosto de 2001<sup>8</sup>, fecha en que comenzó a regir, pues los hechos y actos ocurridos con antelación a dicha fecha, y por ende la responsabilidad del agente público, se deben analizar a luz de la legislación anterior, salvo lo atinente a las normas sustanciales posteriores favorables, las cuales pueden ser aplicadas a los mismos.

En lo procesal, con la excepción que permite el efecto ultractivo de las normas antiguas sobre actos procesales iniciados de que trata el aparte segundo del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se aplica la Ley 678 de 2001 a los juicios de repetición en curso y pendientes a la fecha de su entrada en vigencia.

Finalmente, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política y las normas que lo desarrollan (Ley 678 de 2001), para que una entidad pública pueda

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 31 de agosto de 2006, Expediente Rad. No. 17.482 Actor: Nación – Ministerio De Defensa Nacional - Ejército Nacional, Demandado: Manuel Jesús Guerrero Pasichana; y Expediente No. 28.448, Actor: Lotería La Nueve Millonaria de La Nueva Colombia Ltda.

<sup>8</sup> Según Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001.

ejercer el medio de control de repetición, deben concurrir y reunirse los presupuestos y requisitos a saber:

- 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; y
- 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<sup>9</sup>.

El Despacho anota que los dos primeros corresponden a los elementos objetivos para impetrar la acción y el último al elemento subjetivo que determina la responsabilidad del agente. Por consiguiente, los anteriores requisitos son objeto de prueba para la prosperidad del medio de control de repetición, esto es:

- (i) La sentencia judicial que condena a la entidad pública a pagar una indemnización o la conciliación u otra forma legal alternativa de terminación o solución pacífica de un conflicto;
- (ii) El pago total y efectivo del valor de la indemnización impuesta;
- (iii) La calidad de servidor o ex servidor público del Estado al que se imputa la responsabilidad patrimonial y la conducta dolosa o gravemente culposa del mismo;
- (iv) Todo lo anterior, mediante el aporte de la sentencia ejecutoriada, de los actos administrativos correspondientes y demás documentos públicos o privados, así como de todas aquellas pruebas idóneas que se alleguen o soliciten en las oportunidades probatorias correspondientes.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de agosto de 2006, Expediente Nos. 17.482.

En conclusión, el medio de control de repetición tiene naturaleza eminentemente resarcitoria o indemnizatoria, de carácter público, cuya finalidad es la protección del patrimonio y de la moralidad pública, y la promoción del ejercicio de la función pública con eficiencia

### 2.3. El caso en concreto:

Como ya se indicó, la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** señala que **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** desconoció disposiciones de carácter legal y constitucional con su actuar cuando era la Directora de dicha Entidad al haber celebrado contratos de prestación de servicios en los cuales se hallaban inmersos los elementos requeridos para la existencia de una verdadera relación laboral, señalando que tales actuaciones constituyen culpa grave pues ella debió adoptar las medidas y provisiones para que así no fuera, lo que habría evitado la causación de "*(...)una sanción pecuniaria o condena a cargo de esta institución, generándose un detrimento patrimonial, infringiendo el deber objetivo de cuidado que le era exigible al momento de celebrar contratos bajo la modalidad establecida por el Estatuto de Contratación Pública (...)*".

Por su parte, la demandada señala que ni en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que generó la condena que hoy pretende reclamarse, ni en la presente acción de repetición aparece prueba de la culpa grave o el dolo de la demandada, señalando que ninguna de las dos puede presumirse, sino que debe probarse pues uno de los elementos de la prosperidad de la repetición es una conducta subjetiva y no objetiva. Además, señala que, de hecho, **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** fue diligente "*(...) para que se autorizara la vinculación laboral del personal de la casa del menor Marco Fidel Suárez y terminar con las contrataciones de personal mediante órdenes de prestaciones de servicios que se venían haciendo desde antes que asumiera (...) el cargo de Directora Administrativa (...)*"; acotando que la hoy demandada en su calidad de Directora Administrativa de la entidad demandante no podía crear los cargos requeridos sin la autorización de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, para así haber vinculado a la psicopedagoga Zaira Vianeth Mariño Correa como empleada.

Ahora bien, de conformidad con lo expuesto anteriormente en las consideraciones generales, corresponde analizar si aparecen estructurados todos los requisitos que

comprometan la responsabilidad personal del ex funcionario, presupuestos necesarios para la prosperidad del medio de control de repetición, no sin antes advertir -en aplicación del derecho al debido proceso- que como quiera que los hechos que se imputan a **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** tuvieron lugar con posterioridad al 4 de agosto de 2001, las previsiones aplicables serán las establecidas por la Ley 678 de 2001.

- ***La sentencia judicial que condena a la entidad pública a pagar una indemnización o la conciliación u otra forma legal alternativa de terminación o solución pacífica de un conflicto:***

Se encuentra demostrado en el expediente que, mediante sentencia proferida el día 15 de marzo de 2012 en el marco del proceso N° 15001-3331-006-2009-00192 del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, se dispuso declarar la nulidad de un acto administrativo y, en consecuencia, se condenó a la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** a reconocer y pagar a Zaira Vianeth Mariño Correa el valor de todas las prestaciones sociales devengadas "*(...) por un empleado público en el mismo o similar empleo desempeñado por la actora, tomando como base para la liquidación el valor pactado por concepto de honorarios en los contratos celebrados (...) por los periodos allí comprendidos, conforme a las órdenes de prestación de servicios suscritas*". Además se ordenó el pago de las prestaciones sociales compartidas en el porcentaje que le correspondía al empleador y se declaró que el tiempo laborado de los años 2005 a 2007 debía computarse para efectos pensionales (fls. 16-51).

Lo anterior, hizo que la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** expidiera la Resolución N° 142 de 2013, por medio de la cual se ordenó el reconocimiento y pago de la suma \$7.000.000,00 por concepto de cumplimiento a la sentencia en mención, de la suma de \$869.834,00 por concepto de aportes parafiscales y de la suma de \$1.378.070,00 por concepto de aportes correspondientes a seguridad social -salud y pensión- (fls. 52-54).

Con base en los medios de prueba, encuentra el Despacho satisfecho el primero de los elementos para la prosperidad de la demanda, pues se encuentra acreditado que la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** tuvo que pagar una suma de dinero a favor de Zaira Vianeth Mariño Correa.

- ***El pago total y efectivo del valor de la indemnización impuesta:***

20  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**  
*REFERENCIA: REPETICIÓN*  
*DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"*  
*DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA*  
*EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00*

De conformidad con lo dicho en el referente jurisprudencial al que se hizo mención en las consideraciones generales, se tiene que para acreditar el segundo de los requisitos, esto es, el pago de la condena, la entidad demandante allegó al proceso:

- Certificación del 25 de septiembre de 2013 suscrita por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** en la que deja constancia que si bien mediante Resolución N° 142 del 03 de julio de 2013 se reconoció y ordenó el pago de la suma de \$869.834 por concepto de aportes parafiscales, lo cierto es que efectivamente solo fue cancelada la suma de \$681.718, teniendo en cuenta la liquidación que en últimas realizó la Caja de Compensación Familiar Comfaboy (fls. 55).
- Comprobante de egreso N° 1790 del 8 de julio de 2013 en el que consta que la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** efectuó un pago por valor de \$7.000.000,00 por concepto de "*pago de sentencia judicial dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Radicado N° 2009-0192 demanda presentada por Zaira Vianeth Mariño Correa en contra de la Casa del-a menor Marco Fidel Suárez. Resolución N° 142 del 3 de julio de 2013*". En dicho documento se observa la firma de recibido por parte de la beneficiaria de dicha transacción (fls. 56).
- Comprobante de egreso N° 1839 del 25 de septiembre de 2013 en el que consta que la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** efectuó un pago por valor de \$1.378.070,00 por concepto de "*pago de seguridad social, aportes a salud y pensión de sentencia judicial dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Radicado N° 2009-0192 demanda presentada por Zaira Vianeth Mariño Correa en contra de la Casa del-a menor Marco Fidel Suárez. Resolución N° 142 del 3 de julio de 2013*". En dicho documento se observa unos vistos buenos en las casillas de "preparado", "revisado" y "aprobado" (fls. 57).
- Comprobante de egreso N° 1840 del 25 de septiembre de 2013 en el que consta que la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** efectuó un pago por valor de \$681.718,00 por concepto de "*pago de aportes parafiscales de sentencia judicial dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Radicado N°*

2009-0192 demanda presentada por Zaira Vianeth Mariño Correa en contra de la Casa del-a menor Marco Fidel Suárez. Resolución N° 142 del 3 de julio de 2013". En dicho documento se observa unos vistos buenos en las casillas de "preparado", "revisado" y "aprobado" (fls. 58).

- Copia de extracto de conciliación bancaria de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** en la que consta un pago el día 8 de julio de 2013 a favor de Zaira Vianeth Mariño, mediante el cheque N° 524 por valor de \$7.000.000,00 (fls. 59).
- Copia de extracto de cuenta corriente expedido por el Banco Agrario para el mes de julio de 2013 a nombre de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** en el que consta un "pago de cheque recibido en consignación" por valor de \$7.000.000,00 siendo el N° de documento el 524 (fls. 60).
- Certificación del 27 de enero de 2014 suscrita por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** en la que deja constancia que la Entidad efectuó un pago por valor total de \$9.059.788 "(...) con el fin de dar cumplimiento a la condena proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja mediante sentencia de fecha 15 de marzo de 2012, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2009-00192, siendo demandante Zaira Vianeth Mariño Correa (...)" (fls. 65).

Frente a este punto, considera el Despacho oportuno señalar que el elemento objetivo del pago se probó por parte de la entidad en debida forma y, por tanto, en la presente demanda se cumple con tal requisito de prosperidad. En otras palabras, analizados en conjunto los documentos aportados para probar el pago, dan certeza de que el mismo se realizó pues no solo están las certificaciones provenientes de la misma entidad, sino que también está el recibo firmado por la beneficiaria de la condena.

En tal sentido, se ha cumplido con lo considerado por el H. Consejo de Estado<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ. Bogotá, D. C., veintiséis (26) de mayo de dos mil diez (2010). Radicación número: 63001-23-31-000-1998-00125-01(19145). Actor: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICIA NACIONAL. Demandado: OSCAR MORALES TOVAR. Referencia: REPETICION.

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

REFERENCIA: REPETICIÓN

DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00

*"(...) Conforme lo ha expuesto la reiterada jurisprudencia de la Sala, el pago puede acreditarse a través de cualquier medio de prueba, lo esencial es que el elemento de convicción permita inferir que la obligación ha sido efectivamente satisfecha, esto es, que no exista duda alguna en relación con el hecho de que el beneficiario de la condena ha recibido lo adeudado y, a tal efecto, el interesado puede, bien allegar el documento pertinente suscrito por quien recibió el pago en el cual conste tal circunstancia o bien el paz y salvo expedido por el beneficiario o la declaración de éste en el mismo sentido (...)" (negritas y subrayas del Despacho).*

Siendo las cosas así, no puede sino concluirse que los medios probatorios relativos a la orden de pago y constancias de recibo, acreditan el segundo de los presupuestos para el ejercicio de la demanda de repetición.

- ***La calidad de servidor o ex servidor público del Estado al que se imputa la responsabilidad patrimonial y la conducta dolosa o gravemente culposa del mismo:***

Situados en este punto, lo primero que advierte el Despacho es que en efecto **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, parte demandada en este proceso, se desempeñó en el cargo de Directora de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** según el Decreto de nombramiento N° 0140 de 2004, suscrito por el H. Gobernador de Boyacá (fls. 66), posesionándose efectivamente a partir del día 9 de febrero de dicha anualidad (fls. 67) y desempeñándose en funciones hasta el día 24 de enero de 2008 (fls. 63); Por tanto, observa el Despacho que hay coincidencia entre el periodo de tiempo en que la demandada se desempeñó como Servidora Pública de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** y el periodo de tiempo que transcurrió entre los contratos de prestación de servicios que dieron origen a la interposición de la nulidad y restablecimiento N° 2009-0192, los cuales fueron desde el 13 de junio de 2005 hasta el 1 de abril de 2007 (fls. 39).

Ahora bien, como en líneas anteriores señaló este Despacho, el inciso 2º del artículo 90 de la Constitución Política de 1991 junto con la Ley 678 de 2001, señalan claramente que la responsabilidad personal y patrimonial del agente público sólo se compromete en los casos en que su conducta, que dio lugar al daño antijurídico a un tercero por el cual tuvo que pagar una indemnización el Estado, sea cometida a título de dolo o culpa grave, lo que excluye otras modalidades de culpa, como la leve y levísima, que no generan responsabilidad patrimonial del agente estatal, como ocurre en el régimen civil de

responsabilidad. Así mismo se indicó que, ante la inexistencia de una definición legal de los conceptos de dolo o culpa grave, inicialmente el Consejo de Estado<sup>11</sup> en su jurisprudencia recurrió a las definiciones que sobre los mismos trae el artículo 63<sup>12</sup> del Código Civil, comparando la conducta del agente demandado con la del modelo del buen servidor público con el fin de determinar su responsabilidad; y luego, con un sentido más amplio, acudió a los artículos 6 y 91 de la Constitución Política, que señalan que los servidores públicos son responsables no sólo por infringir la Constitución y las leyes, sino también por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones, sin que les sea dable oponer el cumplimiento de un mandato superior para eximirse de responsabilidad, cuando, en infracción manifiesta de un precepto constitucional, causen daño o detrimento a una persona.

Es así como, ante la ausencia de las nociones legales de dolo y culpa grave para efectos de repetición, el legislador en los artículo 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 consagró la definición de estas dos modalidades de conducta; en cuanto a la primera estableció que "[l]a conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado"; y respecto de la segunda señaló que "[l]a conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones".

Igualmente, las normas enunciadas contemplaron cinco (5) conductas en las cuales se presume el dolo del agente estatal y cuatro (4) en las que se presume la culpa grave, a fin de facilitar su determinación y prueba, en los siguientes términos:

*"Art 5 Dolo. Se presume que existe dolo por las siguientes causas:*

<sup>11</sup> Providencias del 31 de agosto de 2006, exp. 2003-0300 No. M.P. Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO, de 20 de febrero de 2008, exp. No. 1998 -1148 M.P. Dra. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR.

<sup>12</sup> El artículo 63 del Código Civil, es del siguiente tenor: "ARTICULO 63. [CULPA Y DOLO]. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. "Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. "Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano. "El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa. "Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado. "El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro." La jurisprudencia de esta Corporación, con antelación a la expedición de la Ley 678 de 2001, para determinar si las conductas de los agentes públicos se subsumían en culpa grave o dolo, únicas modalidades que comprometen su responsabilidad personal y patrimonial frente al Estado en materia de repetición y llamamiento en garantía, utilizó las nociones previstas en la norma civil anterior y asimiló la conducta del agente al modelo del buen servidor público (Cfr. Sentencia de 25 de julio de 1994, Exp. 8493, C.P. Carlos Betancur Jaramillo). Posteriormente, agregó, que estas previsiones debían ser armonizadas con lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política, que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos por infringir la Constitución y las leyes y por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones; con el artículo 91 ibídem, según el cual no se exime de responsabilidad al agente que ejecuta un mandato superior, en caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona; y con la particular asignación de funciones señaladas en el reglamento o manual de funciones (Sentencia de 31 de julio de 1997, Exp. 9894. C.P. Ricardo Hoyos Duque).

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

REFERENCIA, REPETICIÓN

DEMANDANTE CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

EXPEDIENTE 15001-3333-007-2014-00055-00

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<sup>13</sup>.*

En cuanto a la culpa grave el artículo 6 señala:

*"Art. 6 Culpa grave. Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:*

1. *Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.*
2. *Carencia o abuso de competencia para proferir decisión anulada, determinada por error inexcusable.*
3. *Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.*
4. *Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal<sup>13</sup>.*

Para el entendimiento de las anteriores disposiciones, conviene advertir que la presunción se funda en lo que regular y ordinariamente sucede, la presunción, entonces, es un juicio que la ley o el juez se forma sobre la verdad de algo, por la lógica relación que muestra con otro hecho diferente y conocido como cierto<sup>13</sup>. En este contexto, el artículo 66 del Código Civil establece la siguiente noción:

*"ARTICULO 66. <PRESUNCIONES>. Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas.*

*Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias.*

*Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisble la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias."*

<sup>13</sup> ROCHA, Alvira, Antonio, De la Prueba en Derecho, Tomo I, Ediciones Lerner, Quinta Edición, Bogotá, 1967, págs. 554 y 560

Y, a su turno, el Código General del Proceso preceptúa:

*“ARTÍCULO 166. PRESUNCIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY. Las presunciones establecidas por la ley serán procedentes, siempre que los hechos en que se funden estén debidamente probados.*

*El hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice.”*

Por tanto, debe decirse que la presunción es un juicio lógico del legislador, que consiste en tener como cierto o probable un hecho, partiendo de otro hecho debidamente probado. Cuando un hecho está amparado con una presunción, se entiende que está exento o no necesita de prueba, pues, precisamente, el objeto de la presunción es excluir ese hecho del tema probatorio<sup>14</sup> para tenerlo como realizado y verídico dentro del proceso, dado que, como es la propia ley la que deduce esta consecuencia, se está seguro de la deducción.

Así las cosas, la Ley 678 de 2001, al desarrollar el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política, en especial, para efectos de determinar si los servidores, ex servidores o particulares que desempeñen funciones administrativas actuaron con dolo o culpa grave, estableció un listado de hechos en los que se dice presumir, según las reglas de la experiencia, que han obrado bajo esas modalidades de conducta. Con ello, el legislador buscó que en el caso de que se demostraran las conductas descritas en los artículos 5 y 6 de la citada ley, el Juez tuviera por cierto que el comportamiento del agente público fue con dolo o culpa grave. Al respecto vale traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-374 del 14 de mayo de 2002<sup>15</sup> en donde manifestó respecto de los citados artículos:

*“(…) busca hacer efectivo el ejercicio de la acción de repetición en la medida en que el Estado, al formular la correspondiente demanda, deberá probar solamente el supuesto fáctico en el que se basa la presunción que alega para que ésta opere, correspondiéndole al demandado la carga de desvirtuar el hecho deducido a fin de eximirse de responsabilidad, con lo cual no sólo se garantiza su derecho de defensa sino que se logra un equilibrio en el debate probatorio que debe*

<sup>14</sup> DEVIS, Echandia, Herrando, Tratado de Derecho Procesal Civil, Parte General, Tomo V, De la Prueba, Editorial Temis, Bogotá, 1967, Pág. 287.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-374 de 2002, criterio reiterado en términos generales en sentencia C-778 de 11 de septiembre de 2003.

## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

REFERENCIA: REPETICIÓN

DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00

surtirse en esta clase de actuaciones, sin que pueda pensarse que por esta circunstancia se vulnera el debido proceso."

Además, observó la H. Corte en la misma providencia que, en términos generales "(...) *los hechos en los que se fundamentan las presunciones de dolo y de culpa grave consagradas en las normas que se impugnan, se refieren a probabilidades fundadas en la experiencia que por ser razonables o verosímiles permiten deducir la existencia del hecho presumido*". Así entonces, lo que el Despacho quiere destacar es que la ley hace una enunciación de las conductas que constituyen culpa grave o dolo y probados esos supuestos se tiene por cierto, salvo que se demuestre lo contrario, que el agente público actuó bajo unas de esas dos formas de culpabilidad. En otras palabras, en el medio de control de repetición siempre se requerirá la demostración de la culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave, bien sea mediante la aplicación de las referidas presunciones que tienen el efecto de invertir la carga de la prueba, o bien sea aplicando las reglas generales de la materia procesal sobre dicha carga<sup>16</sup>.

En consecuencia, el Despacho aclara que el hecho de que exista una sentencia condenatoria que de origen a un reconocimiento indemnizatorio en perjuicio del Estado, no puede tenerse *per se* como una responsabilidad patrimonial sin previo juicio del servidor público; sino que su aducción en el proceso de repetición permite que en la actividad probatoria del servidor o ex servidor demandado se pueda demostrar y determinar, en ejercicio del derecho constitucional al debido proceso y su corolario de defensa (art. 29 C.P.), que dicha conducta no lo fue a título de dolo o culpa grave y por ende, es posible y viable acreditar la falta de responsabilidad de carácter patrimonial<sup>17</sup>.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en el caso concreto el Despacho observa que la entidad demandante en relación con la calificación de la conducta que se le endilga a **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, la califica como de gravemente culposa y se fundamentó en el hecho del pago efectuado producto de una sentencia condenatoria proferida por éste Juzgado el día 15 de marzo de 2012, como resultado de haber suscrito diversas órdenes de prestación de servicios con Zaira Vianeth Mariño Correa, simulando una verdadera relación laboral. Por consiguiente, en el *sub lite*, la calificación de la conducta de la demandada se sustenta en que fue **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** quien dio

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-778 de 11 de septiembre de 2003.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de octubre de 2007, Exp. No. 24.844.

3/6

lugar a la indemnización por el pago de acreencias laborales producto de la suscripción y ejecución de órdenes de prestación de servicios, de forma sucesiva e injustificada lo que, en concepto de la entidad demandante, "(...) desconoció las normas constitucionales y legales que en materia de celebración de contratos deben atender los agentes del estado (...)"; en el entendido que la hoy demandada "(...) debió adoptar las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política (...)"; aunado al hecho que -según el concepto de la parte actora- se infringió el deber de cuidado objetivo al momento de celebrar contratos públicos desconociendo el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en la relación laboral.

Así la cosas, en lo que tiene que ver con la conducta de **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, analizada en razón de la situación que diera lugar al pago de la indemnización a Zaira Vianeth Mariño Correa, es menester señalar que bajo la égida de los artículos 90 Constitucional y 142 del C.P.A.C.A., corresponde al demandante probar los supuestos de hecho para se aplique la presunción contenida en la Ley 678 de 2001 así lo exige el artículo 167<sup>18</sup> del CGP; carga ésta que no fue cumplida por la entidad demandante, pues si bien la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** demostró que tuvo que asumir el pago de una condena judicial en su contra al haberse contratado irregularmente a Zaira Vianeth Mariño Correa, bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios, de ello no se sigue que **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** actuó con la culpa grave que pretende endilgarse.

De hecho, como pasará a exponerse y dado que según lo expuesto, las presunciones consagradas en la Ley 678 de 2001 tienen apenas un carácter legal que admite prueba en contrario, lo cierto es que a la hoy demandada no se le puede endilgar que haya infringido directamente a la Constitución o a la ley o de su parte haya habido una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones que ejercía; recalándose que tanto la culpa grave como el dolo exigen una manifestación de reproche especial sobre la conducta del sujeto, en tanto implican un comportamiento no solo ajeno al derecho, sino dirigido a causar daño o cuando menos producto de una desidia que excluye toda justificación.

---

<sup>18</sup> "...incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen"

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA  
REFERENCIA. REPETICIÓN  
DEMANDANTE CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"  
DEMANDADO. FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA  
EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00

Centrados en este punto, encuentra el Despacho que de acuerdo con las circunstancias fácticas, así como de las pruebas allegadas al plenario, no es posible determinar que haya habido una indebida actuación que permita repetir contra **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** por el pago ordenado en la Resolución N° 142 del 3 de julio de 2013, en los términos del artículo 90 Constitucional, particularmente porque:

- Según consta en el acta N° 005 del 25 de mayo de 2005 de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** la hoy demandada, en su calidad de Directora, presentó un proyecto de inclusión en nómina de empleados respecto de las personas que venían prestando sus servicios a dicha entidad a través de OPS's aduciendo que -de hecho- ya existían para esa época 3 demandas por el mismo tema; recibiendo como respuesta por parte de uno de los miembros de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** que la misma debía ser ajustada "(...) *teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la Asamblea para las plantas de personal que se crean en el Departamento de Boyacá en cuanto a códigos, cargos y salarios (...)*" (fls. 239-240).
- Posteriormente, según consta en el acta N° 006 del 27 de julio de 2005 de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** se volvió a presentar por parte de la demandada el "*proyecto de inclusión del personal de OPS en nómina*", ésta vez con los ajustes que había sido solicitados -ya descritos anteriormente- junto con la asesoría del abogado que para esa época estaba encargado de las demandas que habían presentado dos ex trabajadores de la entidad. En dicha acta se dejó constancia que se hacía "(...) *necesario que las personas ya referidas presten el servicio en la Entidad se encuentre legalmente adscritas a la misma, bien sea por mecanismos de carácter contractual que la ley lo permita (sic) o bien sea a través de adopción de los mismos o los estrictamente necesarios en su planta de personal y de esa manera cumplir con las obligaciones asignadas a este tipo de institución en lo que tiene que ver a manejo de personal (...)*" (fls. 243-246).
- En esa misma reunión, la hoy demandada dejó la siguiente constancia "(...) *la Directora manifiesta que en la Dirección no siente apoyo por parte de la Junta Directiva porque los procesos los hace sola, continuar con OPS es un problema, como explicó el abogado. Propone a la junta conseguir una cita con el señor*

Gobernador para que asistan todos los miembros de la Junta y exponer la situación actual de la institución (...) (fls. 247).

- De forma ulterior, según consta en el acta N° 007 del 7 de septiembre de 2005 de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** nuevamente la hoy demandada advirtió a los miembros de dicho órgano de dirección que había estado hablando con el jurídico sobre la contratación a través de OPS's y éste le había indicado que pusiera en conocimiento de la Junta tal aspecto puesto que se estaba cometiendo un falta gravísima (fls. 249).
- Así mismo, el día 7 de diciembre de 2005, según consta en las memorias de la reunión de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** nuevamente **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** solicitó "(...) dar solución a las OPS (...)" manifestando "(...) que se debe tomar una decisión de inmediato, ya que existen dos demandas actualmente y una vez fallen, se incrementarán las demandas laborales y se verá perjudicada la institución (...)", recibiendo ésta vez como respuesta por parte de Fabiola Victoria Higuera, miembro Presidente de la Junta Directiva de la entidad hoy demandante que debía efectuarse un estudio técnico para tomar una determinación acertada (fls. 251).
- Para el año 2006, según consta en las actas N° 005 de 14 de septiembre (fls. 254-256) y N° 007 de 7 de diciembre (fls. 257-259), la hoy demandada en calidad de Directora de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** indicó a la Junta Directiva de dicha entidad que había realizado diferentes consultas sobre los modelos de contratación con el Jurídico de Contratación de la Gobernación de Boyacá, el Jefe de control Interno de la Gobernación de Boyacá, el Jurídico de la Cámara de Comercio de Boyacá, un docente de Cooperativismo del Sena y con la regional Boyacá del Ministerio de Protección Social, previendo la contratación de personal para lo que sería el siguiente año, es decir, el 2007 con el fin de dar solución el tema de la planta de la entidad hoy demandante. Para ésta ocasión, la respuesta de los miembros de la Junta Directiva era que debía contratarse "(...) un abogado con experiencia laboral, administrativa y de contratación con Cooperativas, teniendo en cuenta que a la fecha el presupuesto vigencia 2006 está agotado, entonces este contrato se debe realizar en el mes de enero de 2007 para que este

## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

REFERENCIA: REPETICIÓN

DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00

*profesional asista a la siguiente Junta Directiva con el objeto de realizar la respectiva asesoría jurídica".*

- Subsiguientemente, ya en el año 2007, desde el 8 de febrero según consta en el acta N° 002 de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, se efectuó la exposición de los resultados de la *"Asesoría jurídica frente al modelo de contratación del personal asistencial, técnico y profesional de la Casa del Menor Marco Fidel Suárez"* (fls. 263) en las que se concluyó que lo recomendable era que se contratara al personal de la institución a través de una cooperativa.
- Sin perjuicio de lo anterior, según consta en el acta N° 003 de 1 de marzo de 2007 de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, si bien se había citado a los miembros de la misma para la *"exposición de las razones o sustentos jurídicos de reestructurar la organización laboral de la Institución (...)"* puesto que existían *"(...) motivos, razones y circunstancias de fundamento legal (...) de donde (sic) se deben observar los presupuestos de la no procedencia de contratar la planta de personal por medio de cooperativa (...)"*, lo cierto es que a dicha reunión no asistieron los miembros de la Junta Directiva suficientes para lograr el quórum deliberatorio (fls 265-266) lo que no impidió para que los asistentes, entre ellos **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, decidieran *"(...) poner en conocimiento a la Gobernación de Boyacá la situación laboral y jurídica de la Casa del Menor"*.
- Después, el día 3 de mayo de 2007 -según consta en el acta N° 004 de 2007 de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**-, se socializó el estudio técnico para el desarrollo administrativo y funcional de la Institución en la que el Asesor Jurídico de dicha entidad señaló que *"(...) este Proyecto se viene presentando desde hace año y medio el cual se hizo entrega a cada uno de los integrantes de la junta, pero se ha venido dilatando por parte de ella, el cual (sic) es importante resaltar que esto puede ocasionar una sanción disciplinaria a un funcionario público por omitir el cumplimiento de la norma (...)"* (fls. 268). Así mismo, lo hoy demandada intervino para señalar que en reunión realizada el día 13 de marzo de 2007 en la Secretaría de Hacienda del Departamento se había acordado que ella -en su calidad de Directora- adelantaría un estudio técnico y de costos del pasivo laboral, el estado financiero y la planta de personal de la **CASA DEL MENOR**

"**MARCO FIDEL SUÁREZ**" el cual sería presentado tanto a la Junta Directiva de la entidad, como al Gobernador y Secretaría de Hacienda Departamental; informándose que se había radicado en el Despacho de estos dos últimos el citado documento "(...) el cual contiene estructura de la planta, proyección financiera de reestructuración y el pasivo laboral (...)" (fls. 269).

Lo descrito anteriormente es importante, toda vez que según la Ordenanza N° 011 de 12 de junio de 2006 que reglamentó y determinó el funcionamiento de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** (fls. 274-283), la Dirección de dicha entidad estaría en cabeza de una Junta Directiva, mientras que la Administración de la misma estaría a cargo de un Director, quien sería su representante legal (art. 5), pero siendo función exclusiva de la citada Junta el "*Formular las directrices generales de funcionamiento (...)*", "*(...) determinar la organización interna de la Casa del Menor, mediante la creación de las dependencias a que hubiere lugar y el señalamiento de sus funciones (...)*", "*(...) determinar **las plantas de personal** con sujeción a las normas que expida la Asamblea Departamental y en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos (...)*" y "*(...) aprobar el proyecto de presupuesto (...)*" de la entidad (numerales 1, 3, 4 y 5 del art. 11).

Así mismo, la limitación en las facultades legales que tenía **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** para solucionar la situación que hoy pretende achacársele en su calidad de Ex Directora de la entidad hoy demandante, también se ve reforzada al observar con detenimiento el reglamento interno de la Junta Directiva de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** (fls. 285-291) pues -entre otros aspectos-: (i) ella solamente asistiría a la sesiones de dicho órgano de Dirección con voz, pero sin voto (art. 1) y (ii) ella solamente levantaba las actas de las reuniones, tramitaría la correspondencia, y prepararía los documentos e informes que le fueran solicitados por la Junta (art. 10) -funciones que, en gracia de discusión, cumplió según se observa del estudio técnico obrante de folios 293 a 375 del expediente-. Por el contrario, era potestad exclusiva de la citada Junta Directiva el autorizar al representante legal de la Entidad -léase el Director- para "*celebrar contratos cuyo propósito este contemplado en la misión de la Institución*" -art. 8 numeral 8- (fls. 289). En otras palabras, por sí sola **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, en su calidad de Directora de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** no podía haber aprobado y puesto en marcha una modificación en la forma de vincular al personal al servicio de la entidad hoy demandante, y por tanto a juicio del Despacho, resultan desacertadas las

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

REFERENCIA. REPETICIÓN

DEMANDANTE. CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO. FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

EXPEDIENTE. 15001-3333-007-2014-00055-00

consideraciones de la parte actora en su escrito de demanda según las cuales la demandada actuó con culpa grave pues -según su dicho- debió haber adoptado las medidas y previsiones pertinentes a fin de que se diera cabal cumplimiento al artículo 122 de la Constitución Política y, a su vez, haber previsto los elementos inmersos en un contrato realidad (funciones, horarios, subordinación, remuneración, prestación personal del servicio, etcétera).

Por el contrario, lo probado es que el proceder de **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** no tuvo la intención de dañar, es decir que el actuar irregular que se alega por la entidad demandante no se encuentra demostrado, ni se cuenta con elementos que permitan calificar la conducta que se imputa como una falta de diligencia extrema equivalente a la intención de obrar al margen de la legalidad. Opuesto a lo anterior, respecto del proceder de la hoy demandada no queda más que concluir que no solo **no** se demostró una conducta dolosa o gravemente culposa, sino que de hecho **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA** desplegó una conducta que denota cierto grado de diligencia para que se autorizara la vinculación laboral del personal al servicio de la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** y así terminar con las contrataciones mediante contratos de prestación de servicio. En consecuencia, habrán de denegarse las pretensiones de la demanda.

#### **2.4. Costas:**

Finalmente respecto de la condena en costas, cabe recordar que el artículo 188 del CPACA establece que en todos los procesos, a excepción de las acciones públicas, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

De conformidad con lo anterior, se impondrá la correspondiente condena en costas a la parte vencida, como lo ordena el artículo 365 a 366 del C.G.P de conformidad con la tarifa prevista en el Acuerdo 1887 de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 de 2003, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Aclara el Despacho que para la condena en costas se dará aplicación al pronunciamiento del H. Consejo de Estado del 22 de julio de 2014, radicado interno 3981-2013, en donde dicha Corporación expuso:

"De la condena en costas. Al respecto, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que: "salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil". En ese sentido, a diferencia del Código

Por lo expuesto, el **Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### F A L L A:

**Primero.-** Denegar las pretensiones de la demanda instaurada por la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"** contra **FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

**Segundo.-** Condenar en costas a la **CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"**, como lo ordena el artículo 365 del C.G.P., por secretaría efectúese la liquidación de las causadas conforme lo dispuesto por el artículo 366 del C.G.P. y liquidense las agencias en derecho de conformidad con la tarifa prevista en el Acuerdo 1887 de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 de 2003, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**Tercero.-** En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes. En caso de existir excedente de gastos procesales, devuélvanse al interesado.

**Las partes quedan notificadas en estrados de conformidad con el artículo 202 del C.P.A.C.A.**

---

*Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), impone al Juez pronunciarse respecto de la condena en costas atendiendo a elementos objetivos, sin tener en consideración el análisis de carácter subjetivo con ocasión de la actuación de las partes.*

*Debe advertirse que dicha condena es una figura que surge del proceso propiamente dicho y hace relación a los gastos en los que se debe incurrir para obtener una declaración o ejecución judicial de un derecho<sup>171</sup>. Estas deben ser sufragadas por aquel que fue vencido en el proceso<sup>181</sup> y, comprende además de las expensas necesarias, las agencias en derecho, es decir el pago de honorarios del abogado de la parte que obtuvo un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses<sup>191</sup>.*

**No obstante, el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador<sup>201</sup>, se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno.**

*Ahora bien, para efectos de este trámite, el artículo 366 del Código General del Proceso estableció que la competencia recaen en el Tribunal o Juzgado de la respectiva instancia o recurso, inmediatamente después de quedar ejecutoriada la providencia que las imponga o la de obediencia a lo resuelto por el superior, correspondiendo al Secretario hacer la liquidación y al Magistrado ponente o al juez aprobarla u ordenar que se rehaga. La liquidación debe incluir el valor de los impuestos de timbre, los honorarios de auxiliares de la justicia y los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que, se reitera, aparezcan comprobados y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, además de las agencias en derecho, aunque se litigue sin apoderado. La liquidación así practicada puede ser objetada y el Auto que la confirme es apelable.*

*Por tal motivo, y en virtud a que el A – quo condenó a la parte demandada en un "(...) 80% en costas y en agencia de derecho (...)", omitiendo el procedimiento establecido para la fijación y liquidación de estos emolumentos, la Sala aclarará el numeral sexto de la Sentencia apelada en el sentido de retirar dicho porcentaje de la condena impuesta, pues entiéndase que se deben tener en cuenta los presupuestos establecidos en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso."*

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

REFERENCIA: REPETICIÓN

DEMANDANTE: CASA DEL MENOR "MARCO FIDEL SUÁREZ"

DEMANDADO: FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA

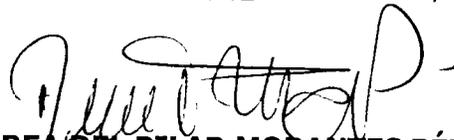
EXPEDIENTE: 15001-3333-007-2014-00055-00

No siendo otro el objeto de la presente audiencia, se da por terminada siendo las 10:10 horas y se firma por quienes intervinieron en ella.



**MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO**

**Juez**



**ANDREA DEL PILAR MORANTES PÉREZ**

**Apoderado(a) de la parte actora**



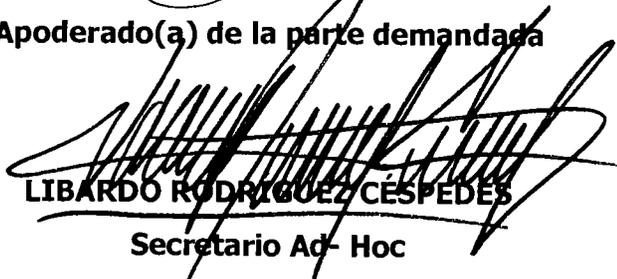
**FLOR ALICIA CÁRDENAS PINEDA**

**Demandada**



**JOSÉ ANTONIO SOLER RICAURTE**

**Apoderado(a) de la parte demandada**



**LIBARDO RODRÍGUEZ CESPEDÉS**

**Secretario Ad- Hoc**