



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**  
**JUDICIAL DE TUNJA**  
**Fallo Sistema Escritural**

Tunja, (27) Veintisiete De Enero De Dos Mil Dieciséis (2016)

|                   |   |                                      |
|-------------------|---|--------------------------------------|
| <b>Referencia</b> | : | <b>15001-33-31-006-2010-00177-00</b> |
| <b>Acción</b>     | : | REPETICIÓN                           |
| <b>Demandante</b> | : | MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN             |
| <b>Demandado</b>  | : | EMILIANO PÁEZ GÓMEZ                  |

En virtud de la asignación efectuada por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura mediante el ACUERDO NO CSJBA-15- 469 de Noviembre de 2015, Decide el Despacho en primera instancia la demanda de acción de repetición instaurada por el MUNICIPIO DE NUEVO COLON, en contra del señor EMILIANO PÁEZ GÓMEZ.

**I. ANTECEDENTES**

**1-. LA ACCIÓN**

El MUNICIPIO DE NUEVO COLON, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de repetición, presenta demanda para que se declare que el señor EMILIANO PÁEZ GÓMEZ es responsable por haber sido el causante a título de dolo y culpa grave de la condena efectuada en el proceso ejecutivo No. 2000-1061, en el que se libró mandamiento ejecutivo a favor del señor JOSÉ OTONIEL CAÑÓN por concepto del no pago de suministro de combustible.

Como consecuencia de la declaración anterior y a título de condena solicita se ordene pagar al MUNICIPIO NUEVO COLON la totalidad de las sumas de dinero sufragas por éste en razón del proceso ejecutivo No. 2000-1061 en la que se condenó a la entidad aquí demandante al pago de la suma de CINCO MILLONES



NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$5'965.358), por el no pago oportuno del combustible para maquinaria al señor JOSÉ OTONIEL CAÑÓN.

## **2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS:**

Como sustento de las pretensiones el apoderado de la parte actora narra los hechos que enseguida se describen:

1.- Mediante Resolución No. 101 del 7 de abril de 1999 la alcaldía de Nuevo Colón ordenó pagar la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$1'555.750.00) al señor José Otoniel Cañón por concepto de combustible, necesario para la maquinaria propiedad del municipio durante el mes de enero, conforme a la orden de suministro del 2 de enero de 1999.

2.-A través de apoderado judicial el señor José Otoniel Cañón interpuso demanda ejecutiva de menor cuantía ante el Juez Civil del Circuito de Ramiriquí, quien en auto del 8 de febrero de 2000 rechazó de plano la demanda por competencia y ordenó enviarla al Tribunal Administrativo de Boyacá.

3.- En providencia del 14 de agosto de 2002 se libró mandamiento de pago a favor del señor José Otoniel Cañón por el valor de UN MILLÓN QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$1'555.750.00), y en consecuencia se ordenó notificar a la Alcaldesa del municipio, quien una vez notificada no contestó la demanda por lo que se continuó con la ejecución y en providencia del 3 de noviembre de 2003 se aprobó la liquidación practicada.

4.- Posteriormente, por creación de los Juzgados Administrativos el proceso fue sometido nuevamente a reparto y correspondió al Juzgado Sexto Administrativo de Tunja, el cual en providencia del 15 de marzo de 2009 actualizó las liquidaciones del crédito por el valor de CINCO MILLONES CINETO NOVENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$5'195.358) y una reliquidación del 7 de septiembre de 2009 por un valor de CIENTO CINCUENTA MIL CIENTO SETENTA Y UNO CON CUARENTA Y SEIS CENTAVOS (\$150.171.46), sumas que fueron canceladas por el municipio.



121

5.-El día 30 de septiembre de 2009 el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja ordenó actualizar el crédito imputando lo cancelado hasta la fecha por el municipio de Nuevo Colón, por tal motivo se realizó la liquidación dando un total de SEISCIENTOS VEINTE MIL PESOS M/CTE (\$620.000.00), correspondientes a las agencias en derecho y costas procesales, el cual fue pagado el día 8 de marzo de 2011.

### **3 - DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Sustenta jurídicamente sus pretensiones el municipio demandante en la Ley 678 de 2001, artículo 90 de la constitución política, artículo 63 de Código Civil Artículo 78,137,206 y ss del Código Contencioso Administrativo, artículo 79 de la Ley 270 de 1996, Ley 446 de 1998 y artículos 75-2 del C.P.C.

### **TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida mediante auto de fecha 12 de diciembre de 2012 (fls. 64-65), ordenándose notificar personalmente al demandados, mediante auto del 11 de junio de 2014 se decretaron las pruebas (fl. 81) y en auto del 23 de noviembre de 2015, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 111)

#### **1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

A folio 77 del expediente obra notificación personal de fecha 20 de noviembre de 2013 realizada al señor EMILIANO PÁEZ GÓMEZ, quien dentro del término otorgado no contestó la demanda.

#### **2.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Tanto la parte demandante como la parte demandada no hicieron uso de ésta facultad.

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO (fls113 a 121):**

Mediante escrito radicado el día 11 de diciembre de 2015, el ministerio público conceptuó sobre el presente asunto realizando un análisis del asunto, indicando las normas aplicables al caso concreto y haciendo referencia a los presupuestos que deben cumplirse para la existencia del medio de control de repetición como son: **i)** Que surgió para el Estado la obligación de reparar un daño antijurídico, bien sea por condena judicial, por conciliación o por otra forma de terminación de un conflicto; **ii)** Que el Estado pagó totalmente dicha obligación, lo que, desde luego, le causó un detrimento patrimonial. **iii)** La magnitud del detrimento patrimonial que se reclama del demandado y su fundamento, puesto que no en todos los casos coincide con el valor anterior; **iv)** Que el demandado, a quien debe identificar de manera precisa, es o fue agente del Estado, acreditando la calidad o cargo que tuvo; **v)** Que el demandado actuó con dolo o con culpa grave; **vi)** Que el daño antijurídico -referido en el primer numeral, fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del demandado.

Sobre el primer requisito luego de efectuar una reseña jurisprudencial, aduce que se cumple, ya que en el expediente obra la sentencia del 22 de julio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá por medio de la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución de las obligaciones, dicha providencia trajo como consecuencia el pago efectivo de obligación adeudada por la entidad territorial, y por tal razón acredita el cumplimiento de éste requisito.

Frente al segundo presupuesto, menciona que se cumple con éste pues de acuerdo con el certificado de fecha 30 de septiembre de 2010, la consignación de fecha 8 de marzo de 2010 por el valor de \$620.000, las consignaciones por valor de \$5'195.358.17, y \$150.1711.50, puede establecerse que el municipio cumplió con la obligación impuesta en la sentencia del 22 de julio de 2003.

Del tercer requisito, señala que las sumas canceladas por el municipio en virtud del proceso 2000-1061 corresponden a lo que el ente territorial pretende le sea reintegrado por el demandado, razón por la que se verifica el presupuesto mencionado.

En cuanto a la cuarta exigencia, aduce que la entidad territorial no allega el acto administrativo de nombramiento del accionado, el contrato laboral, o cualquier prueba que acredite su vinculación con la entidad, omitiéndose de ésta manera dar



cumplimiento a lo establecido en este requisito, y por tal motivo la condición de funcionario que se requiere para la procedencia de éste tipo de acciones.

Del mismo modo agrega que tampoco el quinto requisito se cumple, pues la entidad territorial no allega pruebas que permitan darle sentido a la existencia de la conducta dolosa o gravemente culposa por parte del accionado. Indica que el fallo condenatorio de fecha 22 de julio de 2003 no relaciona al accionado ni se pronuncia a sobre su actuación y en consecuencia no expone detalles de la conducta del servidor.

Con base en lo anterior, arguye que no habiendo prueba alguna en el expediente que permita dentro de los límites de la sana crítica llevar al juez al convencimiento de que el fallo condenatorio es la causa de la conducta del ex agente o ex contratista del Estado o particular con función pública a título de dolo y culpa grave, inclusive señala que no se determina el título de imputación contra el demandado por lo tanto omitió lo prescrito sobre la carga de la prueba, la cual le correspondía.

Por lo anterior, considera que no es necesario verificar el sexto presupuesto pues, no se acreditó que la conducta del servidor fuera dolosa o gravemente culposa y en ese orden de ideas conceptúa que no deben prosperar las pretensiones de Repetición, en su lugar deben ser denegadas en lo absoluto por cuanto la entidad demandante no acreditó la calidad del funcionario, ni el cargo o vinculación con la entidad, ni el periodo en fungió el demandad, igualmente tampoco probó el elemento subjetivo que caracteriza la presente acción.

## **II. CONSIDERACIONES**

Surtido así el trámite del proceso y ante la ausencia de causal alguna de nulidad que invalide en todo o en parte lo actuado dentro del presente medio de control, se profiere decisión de fondo en el asunto objeto de litis.

### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

En el presente caso el problema jurídico se circunscribe a determinar si el demandado EMILIANO PÁEZ GÓMEZ, incurrió en dolo o culpa grave por la omisión en el pago del suministro de combustible de la maquinaria propiedad del



municipio y que dio lugar a la sentencia de fecha 22 de julio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso ejecutivo radicado bajo el No. 2000-1061, en el que dispuso seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el auto de mandamiento de pago de fecha agosto 14 de 2000, adelantado por JOSE OTONIEL CAÑON ALONSO en contra del municipio de Nuevo Colon? .

## **2 . ANTECEDENTES DE LA NORMATIVIDAD DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN.**

Antes de la expedición de la Constitución Nacional ya existían normas que consagraban la acción de repetición, el primer referente encuentra asidero en el Decreto – Ley 150 de 1976, que en los artículos 194 y siguientes ya hacía referencia a la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos relacionada con la actividad contractual de la Administración.

Posteriormente el Decreto-ley 222 de 1.983 en el artículo 290 estableció la responsabilidad civil de los empleados oficiales por los perjuicios que causaran a las entidades, originados en la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades legales. La acción respectiva podía ser instaurada por el representante legal de la entidad contratante o por la Procuraduría General de la Nación y se establecía que para esta acción la responsabilidad del funcionario o ex funcionario se reducía, exclusivamente, a los casos de culpa grave o dolo.

Luego se expidió el Decreto 01 de 1984 ó Código Contencioso Administrativo, en el que se dispuso la responsabilidad genérica –ya no solo originada en actividad contractual- de los funcionarios de la Administración por los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones (art. 77) y previó expresamente que ante sentencia condenatoria “la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere” (art. 78).

En el mismo sentido, los Decretos 1222 (art. 235) y 1333 de 1986 (art. 102) establecieron que los Departamentos y los Municipios repetirían contra las personas que hubieren efectuado elecciones, nombramientos o remociones ilegales



de funcionarios, por el valor de las indemnizaciones que hubieren pagado por esta causa. La violación de la ley, para estos efectos, debía ser manifiesta y ostensible. También la Ley 136 de 1994, en artículo 5º, incluyó el tema dentro de los principios rectores de la Administración Municipal.

Después de la expedición de la Constitución vigente, en el año de 1.991, la Ley 80 de 1993 en su artículo 54 derogado por el artículo 30 de la Ley 678 de 2001 reguló el tema en el marco de la actividad contractual del Estado, en cuanto a supuestos y titularidad; la Ley 270 de 1996, en sus artículo 71 a 74 reguló la acción respecto del funcionario y el empleado judicial y la Ley 446 de 1998, en sus artículos 31, 42 numeral 8 y 44 numeral 9, dispuso el deber de promover la acción cuando las entidades públicas resultaren condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor; atribuyó competencia para el conocimiento de esta acción y fijó su término de caducidad.

Posteriormente, en desarrollo de lo ordenado en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política, se expidió la Ley 678 de 3 de agosto de 2001, por medio de la cual se reguló la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición. El artículo 2 de la citada ley, 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; en sus artículos 5 y 6, contiene 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, preceptos de suyo más rigurosos que lo previsto en las normas anteriores aplicadas en esta materia (artículos 63 y 2341 del Código Civil), con base en las cuales se analizaba la conducta del agente conforme al modelo del buen servidor público<sup>3</sup>, disposiciones armonizadas con los artículos 6, 91, 121 y 122 de la Constitución Nacional .

Antes de continuar con el referente normativo debe dejar claro el Juzgado que los hechos objeto del subexamine sucedieron con anterioridad a la expedición

de la Ley 678 de 2001, razón por la que dicha normatividad no le es aplicable al presente asunto.

El fundamento jurídico de la acción señalada es el Artículo 90 Constitución Política, el cual al literal establece:

“.....El estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputados causados por la acción u 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, aquel deberá repetir con este”

Precisa el Despacho que Constitucionalmente la fuente directa de la acción de repetición se fundamenta en esta norma, la cual establece las características básicas para su procedencia. Pero sin dejar de lado que existen otras disposiciones de igual rango normativo, que regulan la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos y, por tanto, sus postulados adquieren relevancia al interponer la acción de repetición, más aún, al momento de calificar subjetivamente la conducta del agente estatal. Bajo este entendido, el artículo 6º de la Constitución 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. ....”**  
(Negrilla fuera del texto)

De modo que existe el fundamento constitucional del cual se derivan las condiciones para que la entidad pública pueda repetir contra el funcionario o ex

funcionario, es necesario que concurren los siguientes requisitos: (i) que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los antijurídicos causados a un particular; (ii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del funcionario o antiguo funcionario público. (iii) que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en su sentencia.

Por lo expuesto, se acota que la acción de repetición es una acción de naturaleza constitucional con efectos patrimoniales<sup>1</sup> cuya titularidad se encuentra en cabeza del Estado, específicamente de la entidad responsable de resarcir determinado daño tras un proceso, o la aplicación de uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, **siempre que el perjuicio haya sido causado con dolo o culpa grave del agente del Estado entendido en sentido amplio**, es decir, no sólo un servidor público sino también un particular que ocasionalmente cumpla funciones públicas, en el marco de la finalidad inmediata de la acción consistente en la protección de la moralidad y el patrimonio públicos y la eficiencia de la función pública.

Así las cosas, es presupuesto para iniciar la acción de repetición que el agente del Estado haya actuado **con dolo o culpa grave**. La doctrina lo ha expuesto de la siguiente manera:

“De acuerdo con la Constitución Política y la ley, para que prospere la responsabilidad del funcionario se exige que el perjuicio de la entidad, concretizado en el pago de la suma ordenada o conciliada, sea la consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de su agente.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido uniforme en la interpretación de estos conceptos, los cuales tocan con la órbita subjetiva del servidor público. Así como en algunas ocasiones se ha remitido a los alcances de las definiciones que trae el artículo 63 del Código Civil, en otras oportunidades se ha remitido a los alcances de los artículos 6º y 91 constitucionales 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 le sea dable oponer el cumplimiento de un mandato superior para eximirse de

<sup>1</sup> Si bien es cierto la acción de repetición es de carácter constitucional pues encuentra fundamento en el artículo 90 de la Constitución Nacional, no se puede dejar de lado que la pretensión perseguida con la misma es civil, ya que tiene fines resarcitorios, es decir de volver las cosas al “statu quo ante” respecto del erario público.

responsabilidad, cuando, en infracción manifiesta de un precepto constitucional, cause daño o detrimento a una persona.”<sup>2</sup>

## 2.1 CONCEPTO DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN EN CONTEXTO

Conforme al referente normativo y Jurisprudencial para el Despacho es claro que el Código Civil en su artículo 63 concreta los conceptos de dolo y culpa descritos así:

“(...) ARTÍCULO 63. CLASES DE 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 aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materia civil 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 culpas 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 (...)”** (Resaltado por fuera del texto original).”

Así las cosas puede concluirse que el contexto de la acción de repetición y la procedencia de la misma requiere de la evaluación subjetiva respecto de la conducta del agente, actividad que debe desplegar la Entidad Pública a través del

---

<sup>2</sup> Cartilla instructiva de acción de repetición y llamamiento en garantía. Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.



Comité de Conciliación interno, la que se debe hacer conforme a los principios, reglas y valores que gobiernan el derecho público.

### **2.3 . EL ASPECTO SUBJETIVO DEBE SER ACREDITADO EN LA ACCIÓN DE REPETICIÓN**

El Consejo de Estado ha ido reiterando la importancia de acreditar debidamente el aspecto subjetivo, el decir el dolo o la culpa grave en que incurrió el funcionario público, mediante la cual se profirió una declaratoria de responsabilidad administrativa. Al respecto entre otros pronunciamientos ha señalado:

“El dolo y la culpa constituyen el elemento subjetivo que debe estar acreditado para que sea viable la acción de repetición, como quiera que se trata de una acción personal, en la cual se valora y juzga el comportamiento del funcionario, servidor público o agente estatal, en la producción de un determinado daño que ha sido previamente resarcido por la organización estatal”<sup>3</sup>

De igual manera la Sección Tercera<sup>4</sup> ha explicado en abundantes providencias los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes y ha considerado que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de carácter subjetivo y está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición. Así entonces se han definido como elementos necesarios y concurrentes para la declaratoria de repetición los siguientes:

<sup>3</sup> C.E. Sección Tercera. Expediente 35529. Auto del once (11) de noviembre de 2009. Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero  
<sup>4</sup> C.E. SECCIÓN TERCERA- SUBSECCIÓN C- veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013)- 19001-23-31-000-2008-00125-01(46162)- Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

Sentencia de 28 de abril de 2001, expediente: 33407.

La ley 678 de 2001 agregó que la obligación de pago también puede surgir de una conciliación aprobada legalmente.

**a-Requisitos Objetivos:**

i) Sobre la certeza de la calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena, no reposa prueba en el plenario que el señor EMILIANO PÁEZ GOMEZ, se desempeñó para la época como Alcalde Municipal de Nuevo Colón tal como lo advirtió el Agente del Ministerio público (fl.116) .

ii) La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado, soportada en la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá de fecha catorce (22) de Julio de dos Mil Tres (2003) en relación del expediente Ejecutivo radicado N° 150002331000200001061. ((fls. 108 a 110).

iii) El pago efectivo realizado por el Estado, de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación, a través de una prueba que, en caso de ser documental, generalmente suele constituirse por el acto mediante el cual se reconoce y ordena el pago en favor del beneficiario y/o su apoderado y por el recibo de pago o consignación y/o paz y salvo que deben estar suscritos por el beneficiario.

Requisito que no se encuentra soportado en el medio de control de la referencia pues únicamente obran en el expediente los certificados de consignación de depósitos judiciales a la cuenta del juzgado Sexto administrativo de Tunja, más no las órdenes de pago o los comprobantes de egreso que constituyen la prueba pertinente para acreditar dichas circunstancias.

Pues El pago, en los términos del artículo 1.626 del Código Civil, es la prestación de lo que se debe y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1757 ibídem. Conforme a lo anterior, no basta que la entidad pública aporte documentos emanados de sus propias dependencias, si en ellos no está la manifestación expresa del acreedor o beneficiario del pago sobre su recibo a entera satisfacción, requisito indispensable que brinda certeza sobre el cumplimiento de la obligación.

**b- Requisito Subjetivo:**

i) La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa, el cual será analizado de manera específica en el caso concreto de acuerdo con lo probado.

### 3. DEL MATERIAL PROBATORIO:

Del acervo probatorio que se destaca y que puede dar cuenta de los hechos de la demanda está compuesto por:

- 1.- Copia simple del mandamiento de pago de fecha 14 de agosto de 2002 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso número 2000-1061 (fl.105 a 107).
- 2.- Copia auténtica de la providencia del 22 de julio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá que ordenó seguir adelante con la ejecución en el proceso ejecutivo radicado bajo el No. 2000-1061, en el que dispuso seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el auto de mandamiento de pago de fecha agosto 14 de 2000, adelantado por JOSE OTONIEL CAÑON ALONSO en contra del municipio de Nuevo Colon. (fls. 108 a 110).
- 3.- Relación de títulos número 150301503 del 8 de marzo de 2010, del Banco Agrario de Colombia en que consta el deposito realizado por el valor de \$620.000 pesos (fl. 19).
- 4.- Certificación de fecha 31 de enero de 2011, proferida por el tesorero municipal de Nuevo Colon en el que consta que mediante depósito judicial No. 103546340 a favor del señor José Otoniel Cañón Alonso se consignó el último pago dentro del proceso 2000-1068 por el valor de SEISCIENTOS VEINTE MIL PESOS M/CTE (\$620.000.00) (fl.31).
- 5.- Expediente proceso ejecutivo No. 2000-1061, adelantado por el señor José Otoniel Cañón Alonso en contra del municipio de Nuevo Colón.
6. Consignación depósitos judiciales en el Banco Agrario de Colombia No. 83322294 del 14 de julio de 2009 con destino al expediente 2000-01-061, por el valor de CINCO MILLONES CIENTO NOVENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CON DIECISIETE CENTAVOS. M/CTE (\$5'195.358.17) (fl. 100 Cuad. Ppal exp. 2000-1061).

7. Consignación depósitos judiciales en el Banco Agrario de Colombia No. 91550318 del 17 de septiembre de 2009 con destino al expediente 2000-01-061, por el valor de CIENTO CINCUENTA MIL CIENTO SETENTA Y UN MIL CON CINCUENTA CENTAVOS. M/CTE (\$150.171.50) (fl. 38 cuad. Medidas cautelares exp. 2000-1061).

#### **4. CASO CONCRETO.**

En el sub examine el Despacho analizara las condiciones legales y los requisitos en el marco que los servidores públicos están sujetos a un régimen de responsabilidad subjetiva y, por lo tanto, no probado el título de imputación, de la actuación dolosa o gravemente culposa del señor EMILIANO PAEZ GOMEZ, en calidad de Alcalde Municipal de Nuevo Colón, derivada de la omisión en el pago del suministro de combustible de la maquinaria propiedad del municipio y que dio lugar a la sentencia de fecha 22 de julio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso ejecutivo radicado bajo el No. 2000-1061, en el que dispuso seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el auto de mandamiento de pago de fecha agosto 14 de 2000, adelantado por JOSE OTONIEL CAÑON ALONSO en contra del municipio de Nuevo Colon .

En consecuencia y para establecer si existe mérito y acervo probatorio en el medio de control de la referencia contra el Señor EMILIANO PÁEZ GÓMEZ, se realizara el estudio de los elementos de la responsabilidad, estos son: (i) daño, (ii) conducta del agente y (iii) nexo de causalidad entre la conducta y el daño.

##### **(i) DAÑO**

En relación al medio de control de repetición, el daño es entendido como todo detrimento que sufre una persona natural o pública en su patrimonio sin tener el deber de soportarlo, encontrando que mediante sentencia el Tribunal Administrativo de Boyacá (fls. 166 a 189), resolvió en relación del expediente radicado N° 50002331000200001061 dispuso “PRIMERO: Ordenase seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el

auto de mandamiento de pago de fecha Agosto 14 de 2002; SEGUNDO: Practíquese la liquidación del crédito, de conformidad con el art.521 del C.P.C TERCERO: Condenase en costas al ejecutado. Por secretaría tásense como agencias en derecho la suma de CIENTO CINCUENTA MIL PESOS (\$150.000) correspondiente al 10% del valor de la pretensión” es decir el daño se condensa por el valor que la entidad demandante cancelo en relación a esta decisión judicial.

## **(ii) CONDUCTA DEL AGENTE**

De ahí que en sede de repetición la responsabilidad del agente sólo puede predicarse en la medida en que se compruebe su actuación dolosa o gravemente culposa.

Es entonces presupuesto de la acción de repetición como ya se anotó que el agente actué con dolo o culpa grave y que su actuación se enmarque en la realización de un hecho diferente a las finalidades del servicio, en el entendido que el funcionario o servidor público que desempeña cargos de Dirección debe pregonar por una actuación favorable en relación a sus funciones.

Conforme a lo anterior se debe determinar si el Señor PÁEZ GÓMEZ actuó con culpa grave, conforme a la descripción legal concordante con la posición Constitucional, se insiste se actúa con culpa grave siempre que se infrinja la Constitución o la ley o se omita o extralimite el ejercicio de una función.

Precisa el Juzgado que, la sentencia dentro proceso ejecutivo , aportada como prueba contiene los hechos y razones que dieron lugar al pronunciamiento, lo que por sí sola no constituye prueba de conductas dolosas o gravemente culposas del actor y mal puede aplicarse presunción de derecho en contra del demandado con fundamento en que una de las causas que dio lugar a la prosperidad de las pretensiones fue la expedición de la Resolución 101 del 7 de abril de 1999, suscrita por el señor EMILIANO PAEZ GOMEZ, como alcalde de Nuevo Colón, mediante la cual se reconoció el pago del combustible suministrado por el señor JOSE OTONIEL CAÑON ALONSO, al municipio e Nuevo Colón para el funcionamiento de la maquinaria del municipio , pues debe advertirse que en el proceso de ejecución se persigue que el Estado, representado por el juez, logre por medios coercitivos, el pago de una obligación insatisfecha contenida en un título ejecutivo y no se discute en esta clase de procesos la existencia de la obligación, si no que

en el proceso ejecutivo se parte de la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible, de la cual sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma.

Conforme a lo referido no advierte este despacho en el proceso que dio lugar a la condena, elementos de convicción de una actuación dolosa o gravemente culposa en las pruebas allí recaudadas.

En sentencia de 10 de noviembre de 2005, la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Alier Eduardo Hernández Enríquez, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-09796-01(19376), Actor: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, precisó:

“...Los fundamentos constitucionales para la adopción del régimen de responsabilidad de los servidores públicos se encuentran esencialmente en el artículo 6º: los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; El artículo 121: ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley; El artículo 123: los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; El artículo 124: la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, y por supuesto el citado artículo 90. El Estado está en la obligación de repetir contra el agente que generó la declaración de responsabilidad estatal; **sin embargo, dicha responsabilidad tiene un fundamento diferente del que se le imprimió a la responsabilidad personal de los agentes públicos, en tanto que, aquélla procede de la existencia de un daño antijurídico imputable al Estado, ésta procede únicamente en aquellos eventos en que el daño antijurídico y la condena sobreviniente son consecuencia del obrar doloso o gravemente culposo del agente.**” (Resaltado fuera de texto)

El artículo 63 del C.C. distingue la culpa grave, negligencia grave, culpa lata como aquella 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. El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.

Estas previsiones, deben armonizarse con las normas constitucionales referidas en la cita antes trascrita, en particular con lo que dispone el artículo 6º de la Carta Política, el cual señala que los servidores públicos son responsables no sólo por infringir la Constitución y las leyes como lo son los particulares, sino también por extralimitación u omisión en el ejercicio de sus funciones. Igualmente, ha de valorarse la asignación de funciones señaladas en el reglamento o manual de funciones sin que dicho reglamento pueda, de ningún modo, entrar a definir cuales conductas pueden calificarse de culpa grave o dolo, por cuanto este es un aspecto que la Carta ha deferido a la reserva de ley (artículo 124 Constitución Política), frente a este punto se precisa que el ente municipal no allega prueba sumaria frente a la obligación del demandado de cumplir función de pagador, pues el proceso ejecutivo se ocasionó por la omisión del pago de la orden impartida en la Resolución 101 de abril 7 de 1999, o en gracia de discusión prueba que permita establecer la omisión del señor PAEZ GOMEZ, de verificar el cumplimiento de las funciones del personal a su cargo. Pues conforme a lo establecido en el artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 91, inciso D Numeral 1 de la Ley 136 de 1994, son entre otras atribuciones administrativas del alcalde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación del servicio a su cargo.

Así pues, el juez administrativo al momento de apreciar la conducta del funcionario público para determinar si ha incurrido en culpa grave o dolo, no puede limitarse a tener en cuenta únicamente la definición que de este concepto conforme al Código Civil referidos al modelo del buen padre de familia para establecerla por comparación con la conducta que en abstracto habría de esperarse del 'buen servidor público', sino que referirla también a los preceptos constitucionales que delimitan esa responsabilidad (artículos 6 y 91 de la C.P.).

Advirtiéndose en este caso que ni siquiera se endilgaron al demandado conductas dolosas o gravemente culposas y tampoco se trajo prueba alguna que permita su inferencia, insiste el despacho que la entidad que pretende la condena

tenía a su cargo, la demostración clara y sin equívocos de que la conducta del inculcado traspasó los límites de los descuidos ordinarios, al punto de admitir el calificativo de negligencia suma, equivalente al dolo pues como lo ha sostenido el alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en varias oportunidades que “el fundamento de la responsabilidad del agente público es diferente al fundamento de responsabilidad del Estado, razón por la cual, no siempre que haya una condena a una entidad pública debe prosperar la acción de repetición que pretende el recobro de lo pagado”<sup>5</sup>

No puede considerar el demandante, sin contar con presunción legal alguna en su favor, que carece de la obligación de probar los hechos que constituyen uno de los pilares fundamentales de la acción de repetición, cuál es la conducta asumida por el servidor público en la toma de la decisión que dio lugar a la condena. No se encuentra acreditada en este proceso conducta dolosa o gravemente culposa en que haya incurrido el demandante cuando se desempeñó como Alcalde Municipal de Nuevo Colón y ello es suficiente para denegar las pretensiones de la demanda.

Lo contrario vulneraría su derecho de defensa pues ni siquiera le fueron puestas en conocimiento conductas que pudiera controvertir, aportando prueba que demostrara su actuar ajustado a la Constitución y la Ley si, en gracia de discusión, esa fuera su carga por aplicarse a favor de la entidad demandante presunción legal en su favor, pues como muchas veces lo ha precisado el Alto tribunal de lo Contencioso administrativo, en el marco de un Estado de derecho, respetuoso de las garantías constitucionales, a cuyo tenor la inocencia y buena fe habrán de ser debidamente desvirtuadas, esto es con sujeción al debido proceso y por ende sin menoscabo del derecho de defensa.

Es así que fácilmente se puede colegir que de la sentencia de ejecución proferida en contra de la entidad demandante, solo evidencia la existencia de la obligación de pago a cargo del municipio de Nuevo Colón en virtud de un acto

---

<sup>5</sup>Radicación: 25-000-23-26-000-2009-00361 (46.828), veintidós (22) de enero de dos mil catorce (2014), CONSEJERO  
PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA,

legalmente expedido, y, por ende, de la misma no puede concluirse o colegirse, el grado de culpabilidad en el que actuó el exalcalde señor PÁEZ GÓMEZ.

Finalmente frente a este aspecto, vale la pena insistir en lo indicado en varias oportunidades por el Honorable Consejo de Estado, en el sentido de precisar que aunque en algunas oportunidades la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición provenga de una condena judicial no necesariamente implica la responsabilidad patrimonial del agente público, puesto que con fundamento en lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, siempre se requerirá la demostración de su culpabilidad en las modalidades de dolo o culpa grave, aplicando las reglas generales de la materia procesal sobre dicha carga.<sup>6</sup>

Corolario de lo anterior en el plenario no se aportó ni solicitó pruebas que ofrezca la certeza al despacho que se presentó un incumplimiento voluntario y consiente del Alcalde para producir un daño (dolo) o si con su actuar, pudo prever la irregularidad en la que incurriría y el daño que podría ocasionar o confió en él para evitarlo (culpa grave), denotándose con claridad que el demandante no cumplió en debida forma la carga de probar los supuestos de hecho que sustentaban sus pretensiones.

## 5. CONCLUSIÓN.

Por lo anteriormente argumentado y como quiera que la entidad no cumplió con la carga probatoria que le era exigible al tenor del artículo 177 del C.P.C., concluye este Juzgado que en el sub lite se deberán denegar las súplicas de la demanda, toda vez que el presente proceso se encuentra desprovisto de material probatorio que evidencie algún asomo de conducta dolosa o gravemente culposa del señor EMILIANO PÁEZ GÓMEZ, en calidad de Alcalde municipal de Nuevo Colon con la omisión en el pago del suministro de combustible ordenado mediante resolución 101 del 7 de abril de 1999 y que dio lugar a la sentencia de fecha 22 de julio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso radicado bajo el No. 2000-1061, en el que dispuso seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el auto de mandamiento de

---

<sup>6</sup> Consejo Estado Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00074-00(34816), Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

pago de fecha agosto 14 de 2000, adelantado por JOSE OTONIEL CAÑON ALONSO en contra del municipio de Nuevo Colon

## **6 . COSTAS.**

No encuentra el despacho en la conducta de la parte demandante fundamento para imponerle condena en costas, en armonía con la previsión del artículo 171 del C.C.A, en el entendido que la acción de la referencia, se constituye en aspecto legal de obligatoriedad<sup>7</sup> condicionado a probar el dolo o la culpa grave del agente el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto, pues el interés de la entidad pública en calidad de actor al promover el presente proceso, no es otro distinto al de defender la prevalencia del patrimonio estatal el cual es de interés público.

## **7. DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Tunja, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA.**

**PRIMERO:** NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Absténgase de la condena en costas conforme lo expuesto.

**TERCERO: NOTIFIQUESE** esta providencia a través de la secretaría del Juzgado de Origen en la forma y términos previstos en el artículo 173 del C.C.A

**CUARTO.-** Cumplido lo anterior y Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría del Juzgado de origen, archívese el expediente y déjese las anotaciones en el sistema único de información de la rama judicial “Justicia Siglo XXI”. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado.

---

<sup>7</sup> Ley 678 de 2001 “ARTÍCULO 4º. Obligatoriedad. Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria. Texto Subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-484 de 2002”



**QUINTO.-** Por Secretaría de este Despacho, realícense las anotaciones de rigor en el sistema siglo XXI y envíese al Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos para que sea entregado el expediente al Juzgado de Origen y se continúe con el trámite procesal que corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
CLAUDIA LUCÍA RINCÓN ARANGO  
Juez