



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEXTO (6º) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA

---

Tunja,

12 2 ABR 2016

**REFERENCIA: REPETICIÓN**

**DEMANDANTE: MUNICIPIO DE GUATEQUE**

**DEMANDADO: MARÍA ELENA ROA NOVOA**

**EXPEDIENTE: 15001-333-10-06-2010-00240-00**

Agotados los ritos del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, profiere el Despacho sentencia de primera instancia.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda: (fls. 2-6)

El **MUNICIPIO DE GUATEQUE**, representado a través del señor Rafael Antonio Rodríguez Moreno, por medio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de repetición prevista en los artículos 77 y 78 del C.C.A. y la Ley 678 de 2011, demanda a la señora **MARÍA ELENA ROA NOVOA**, con el propósito de que se acceda a las siguientes:

### 1.2. Declaraciones y Condenas: (fl. 2)

La parte demandante señala como pretensiones las siguientes:

**1.2.1.** Declarar civil y extracontractualmente responsable a la señora **MARÍA ELENA ROA NOVOA** ex alcaldesa del **MUNICIPIO DE GUATEQUE** por haber actuado dolosamente y con culpa grave cuando vinculó a los señores **EMILIANO CARRANZA GUACHETÁ LAGOS**, **VÍCTOR MANUEL GUACHETÁ LAGOS** y **ALFONSO LEÓN HERRERA**, mediante órdenes de prestación de servicios a laborar como "clasificadores de residuos sólidos" en el relleno sanitario de Guateque, entre el 1º de febrero de 2006, hasta el 29 de febrero de 2008.

**1.2.2.** Como consecuencia de lo anterior, **i)** se condene a la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA a pagar al MUNICIPIO DE GUATEQUE la suma de DOCE MILLONES DE PESOS (\$12.000.000,00), de conformidad al acuerdo extrajudicial de pago suscrito con fecha 03 de marzo de 2010, entre los demandantes y el representante legal de la entidad accionante, **ii)** que la suma de dinero referida se actualice en los términos previstos en el artículo 178 del C.C.A., **iii)** se condene en costas a la demandada, y **iv)** que la sentencia que ponga fin a la presente acción cumpla los requisitos para que preste mérito ejecutivo.

**1.3. Fundamentos Fácticos (fls. 3-4):**

Como sustento de las pretensiones, en resumen se narran los siguientes hechos:

- ✓ Que la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA en su calidad de Alcaldesa del MUNICIPIO DE GUATEQUE, vinculando a los señores Emiliano Carranza Guachetá Lagos, Víctor Manuel Guachetá Lagos y Alfonso León Herrera, mediante órdenes de prestación de servicios para ejercer las funciones de Clasificadores de Residuos Sólidos en el Relleno Sanitario de esa localidad, a partir del 1º de febrero de 2006, al 29 de febrero de 2008.
- ✓ Que los señores Emiliano Carranza Guachetá Lagos, Víctor Manuel Guachetá Lagos y Alfonso León Herrera, iniciaron demanda ordinaria laboral a través de apoderado judicial en contra del MUNICIPIO DE GUATEQUE con el objeto de que fuera reconocido que entre las partes existió una relación laboral y no contractual desde las fechas arriba descritas, la cual terminó en tesis de los demandantes por causas atribuibles a la entidad territorial, razón por la cual solicitaron ante el Juzgado Civil del Circuito de Guateque a través del proceso No. 2008-00157, el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales a que tiene derecho por haber laborado para el Municipio, cumpliendo un horario laboral bajo su subordinación y a cambio de una remuneración.
- ✓ Que el 3 de marzo de 2010, el señor Rafael Antonio Rodríguez Moreno en su calidad de Alcalde del MUNICIPIO DE GUATEQUE, a través de apoderada y con el consentimiento de la parte demandante celebraron acuerdo extrajudicial de pago transando la totalidad del proceso laboral No. 2008-00157, en la suma de \$12.000.000,00 con el fin de evitar

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja  
Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

una mayor condena en contra del ente territorial teniendo en cuenta el contrato existente entre éste y los señores Emiliano Carranza Guachetá Lagos, Víctor Manuel Guachetá Lagos y Alfonso León Herrera, y las probabilidades de un fallo en su contra.

- ✓ Que el valor del pago acordado para cada uno de los demandantes con ocasión del escrito extrajudicial de pago fue al suma de \$4.000.000,00, valor cancelado por el MUNICIPIO DE GUATEQUE el 15 de junio de 2010, el cual fue consignado a órdenes del Juzgado Civil del Circuito de Guateque a la cuenta No. 153222031001 del Banco Agrario de esa localidad.
- ✓ Finalmente, que el 10 de agosto de 2010, el Juzgado Civil del Circuito de Guateque resolvió aceptar la transacción presentada, declarando en consecuencia la terminación del proceso.

#### **1.4. Normas Violadas y Concepto de Violación (fls. 5 a 10):**

En la demanda se invoca la violación de las siguientes normas:

- De carácter constitucional: Los artículos 6, 90 y 124.
- De carácter legal: artículo 4 de la Ley 678 de 2011, 63 del Código de Procedimiento Civil, 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo, y 54 de la Ley 80 de 1993.

Manifiesta la apoderada de la parte actora que en el caso bajo estudio existe la obligación de la accionada de responder a título de repetición a favor del MUNICIPIO DE GUATEQUE, considerando que se encuentran consolidados los requisitos que legalmente se exigen para el efecto, pues a su juicio se encuentra demostrado que al existir una condena a cargo de la entidad territorial de \$12.000.000,00 pesos, por concepto del acuerdo extrajudicial al que se llegó con ocasión del proceso No. 2008-00157 adelantado ante el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, teniendo en cuenta que fue por culpa de la ex Alcaldesa haber contratado a través de órdenes de prestación de servicios a quienes fungieron como demandantes en esa

actuación, bajo su subordinación y a cambio de una remuneración, se produjo un detrimento patrimonial para el Estado.

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue radicada el día veintinueve (29) de noviembre del año dos mil diez (2010) ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de esta ciudad, correspondiendo por reparto su conocimiento a este Despacho judicial (fl. 6 vto.). Mediante auto de fecha primero (1º) de diciembre de 2010, se inadmitió la demanda (fls. 27-8), la cual luego de ser subsanada según los yerros advertidos por medio del escrito visible a folios 29 a 34, se requirió nuevamente a la actora para que aportara unos documentos que se echaron de menos con los anexos de la demanda (fls. 36-37), y luego de cumplido el requerimiento por la parte actora, se dispuso la admisión de la demanda mediante auto de 9 de febrero de 2011 (fls. 116-119), mediante auto de 18 de mayo de 2011, se resolvió la solicitud de inscripción de demanda elevada por la parte actora, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en relación con unos inmuebles de propiedad de la accionada, por lo cual se requirió previamente a la entidad actora para que prestara caución conforme al artículo 513 del C.P.C. (fls. 126-127), y por medio de auto de 27 de julio de 2011, se reiteró la competencia de este juzgado para continuar conociendo de la presente acción de repetición, ordenando proseguir con el trámite del mismo. (fls. 129-135)

A través de auto de 14 de septiembre de 2011, se negó la solicitud de decreto de medidas cautelares y se requirió al MUNICIPIO DE GUATEQUE para efectos de que diera cumplimiento al numeral 3º del auto admisorio de la demanda efectuando consignación de gastos procesales (fls. 142-145), notificándose el mismo mediante aviso conforme al artículo 320 del C.P.C. (fls. 183-186), fijándose el proceso en lista entre el 28 de septiembre y 9 de octubre de 2015 (fl. 190), sin que la accionada diera contestación a la demanda. El 23 de noviembre de 2015, se abrió a pruebas el proceso (fls. 192-193), y finalmente, mediante auto del 8 de febrero de 2016, se ordenó correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presentaran alegatos de conclusión (fl. 208).

## 2.1. Contestación de la demanda

La parte demandada pese a haber sido notificada mediante aviso del auto admisorio de la de la demanda, durante el término de fijación en lista guardó silencio.

## 2.2. De lo probado dentro del proceso:

Se allegaron de manera oportuna y en estado de ser valorados los siguientes medios de prueba que serán tenidos en cuenta para decidir de fondo el presente asunto:

- A folios 7 a 11, obra copia de la demanda ordinaria laboral presentada ante el Juez Civil del Circuito de Guateque, por los señores EMILIANO CARRANZA GUACHETÁ, VÍCTOR MANUEL GUACHETÁ LAGOS y ALFONSO LEÓN HERRERA a través de apoderado judicial, en contra del MUNICIPIO DE GUATEQUE, por medio del cual se elevaron como pretensiones la declaratoria de existencia de un contrato individual de trabajo a término indefinido, que la prestación de servicios por los demandantes como "Clasificadores de residuos sólidos" en el relleno sanitario de Guateque, se rigió por un contrato individual de trabajo a término indefinido con el ente territorial mencionado, y que tuvo lugar entre el 1º de febrero de 2006, sin solución de continuidad, hasta el 29 de febrero de 2008, y en consecuencia, que la entidad territorial debería pagar todas las acreencias laborales a los actores, desde la fecha señalada. (fls. 7-11)
- Copia del auto de 10 de agosto de 2010, proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, por medio del cual se resolvió aceptar la transacción presentada por las partes dentro del proceso ordinario laboral No. 2008-00157, declarando en consecuencia la terminación del proceso por transacción ordenarla entrega de dineros puestas a disposición del Juzgado a la parte accionante y el archivo del expediente. (fl. 12)
- Copia de las Comunicaciones de la orden de pago de depósitos judiciales (D04), expedidos el 18 de agosto de 2010, por el Juzgado Civil del Circuito de Guateque a

nombre del Abogado Jhon Jairo Bernal Zapata, por valor de \$4.000.000,00 pesos cada uno. (fls. 13-15).

- Copia del escrito radicado el 3 de marzo de 2010, en el Juzgado Civil del Circuito de Guateque por medio de la cual la Abogada Yury Milena Higuera Pacheco en calidad de apoderada judicial del MUNICIPIO DE GUATEQUE allegó acuerdo de pago dirigido al proceso ordinario laboral No. 2008-00057, seguido en contra de la entidad territorial por el señor Emiliano Carranza Guacheta y otros, por valor de \$12.000.000,00, solicitando la suspensión del proceso hasta tanto se satisficiera la obligación por la demandada. (fls. 16-18)
- Copias auténticas de los formatos de egreso fechados el 11 de junio de 2010, emitidos por el MUNICIPIO DE GUATEQUE a favor de los señores Alfonso León Herrera, Víctor Manuel Guachetá Lagos, y Emiliano Carranza Guachetá, por valor de \$4.000.000,00 pesos cada uno, en virtud de una conciliación dentro del proceso laboral No. 2008-00057. (fls. 46-52)
- Copia auténtica de la Resolución No. 129 del 10 de junio de 2010, expedida por el Alcalde Municipal de Guateque, por medio del cual se ordenó el pago por la suma de \$12.000.000,00, por concepto de las pretensiones referidas en el proceso ordinario laboral No. 2008-00057, y conciliadas mediante acta de acuerdo extra judicial con los señores EMILIANO CARRANZA GUACHETA, VÍCTOR MANUEL GUACHETA LAGOS y ALFONSO LEÓN HERRERA, por intermedio de su apoderado judicial, correspondiéndoles a cada uno la suma de \$4.000.000,00 de pesos. (fl. 62)
- Copia auténtica del Acuerdo Extrajudicial del Pago de 3 de marzo de 2010, suscrito entre los demandantes dentro del proceso No. 2008-00057 de EMILIANO CARRANZA GUACHETA, VÍCTOR MANUEL GUACHETA LAGOS y ALFONSO LEÓN HERRERA, y el Alcalde Municipal de Guateque junto con su apoderada en representación de la entidad territorial, por valor total de \$12.000.000,00 pesos, con el fin de cancelar la totalidad de las pretensiones dentro del proceso referido. (fls. 113-114)
- Copias auténticas del Proceso Ordinario Laboral No. 2008-000157 seguido en el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, por parte del señor Emiliano Carranza y otros en contra del

MUNICIPIO DE GUATEQUE, con fecha de iniciación de 1º de julio de 2008, y terminado mediante auto de 10 de agosto de 2010, al aceptarse la transacción presentada por las partes, al ajustarse a las prescripciones sustanciales. (Anexo 1)

- Copia de la hoja de vida de la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA, expedida por el Secretario General de la Alcaldía Municipal de Guateque. (Anexo 2)

### **2.3. Alegatos de conclusión:**

#### **2.3.1. Parte demandante (fls. 211-212)**

Expuso que dentro del expediente existen pruebas suficientes para determinar la responsabilidad de la demandada dentro del proceso de la referencia, y cuya existencia no puede ser ignorada, como lo son las copias del proceso ordinario laboral No. 2008-00157, que cursó en el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, los documentos referentes a los pagos efectuados por parte del MUNICIPIO DE GUATEQUE por concepto de transacción celebrada en el proceso laboral referido, por valor de DOCE MILLONES DE PESOS (\$12.000.000,00), además que de la actitud desplegada por la demandada dentro de las presentes diligencias al no haber dado contestación a la demanda se constituye un indicio grave en su contra, y hace que se presuman como ciertos los hechos susceptibles de confesión por cuanto no se presentó a fin de absolver el interrogatorio de parte decretado por el despacho en favor de la entidad accionante.

Aduce que en el *sub examine* se encuentran acreditados los elementos que legalmente se exigen para determinar la responsabilidad civil y extracontractual del funcionario según la Ley 678 de 2001, estando demostrada la calidad de funcionaria pública de la demandada para la fecha de celebración del acuerdo extrajudicial de pago transando el total de las pretensiones dentro del proceso laboral No. 2008-00157, expediente que se encuentra en copia auténtica en las presentes diligencias, y en el *sub lite* se halla la prueba del pago efectivo del auto de 10 de agosto de 2010, por medio del cual el Juzgado Civil del Circuito de Guateque aprobó el

acuerdo extrajudicial de pago con las respectivas constancias de pago a favor de quienes actuaron como demandantes dentro de ese proceso.

### **2.3.2. Ministerio Público (fls. 215-220)**

Luego de efectuar un resumen del decurso procesal, de los medios probatorios allegados al expediente, y de la normatividad que regula el medio de control de la acción de repetición, desarrolló uno a uno los elementos por medio de los cuales se hace procedente la declaratoria de responsabilidad por medio de la acción de repetición, concluyendo que se encuentra plenamente demostrado dentro del expediente que en el presente caso surgió para el Estado la obligación de reparar un daño antijurídico, derivado del pago que tuvo que efectuar el MUNICIPIO DE GUATEQUE dentro del proceso laboral No. 2008-00157 que cursó en el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, por valor de \$12.000.000,00 lo que desde luego causó un detrimento patrimonial a cargo del Estado, así como la magnitud del detrimento patrimonial que se reclama a la demandada y su fundamento, conforme a los comprobantes de egresos No. 2010000714, 2010000715 y 2010000716, a favor de los señores Emiliano Carranza Guacheta, Víctor Manuel Guacheta Lagos y Alfonso León Herrera, respectivamente, suma que fue depositada en la cuenta del Banco Agrario de Colombia el 15 de junio de 2010, además que fue plenamente identificada la demandada señora MARÍA ELENA ROA NOVOA, y se acreditó que la misma fungió como agente del Estado en calidad de ex Alcaldesa del MUNICIPIO DE GUATEQUE en el periodo comprendido entre el periodo 2004 y 2007.

No obstante lo anterior, adujo el Agente del Ministerio Público que no se encuentra consolidado el requisito subjetivo por medio del cual se pudiera establecer que la actuación de la demanda que dio lugar al pago de la condena a cargo del MUNICIPIO DE GUATEQUE fuere desplegada con dolo o culpa grave por la accionada, y no fue probado por la demandante que los contratos de prestación de servicios de los que se derivó la cancelación de la misma fueron suscritos vulnerando alguna de las causales señaladas en los artículos 5 o 6 de la Ley 678 de 2001, ni que se haya buscado con la misma querer realizar un hecho ajeno a los fines del Estado, ni culpa grave, pues es evidente que se requería la prestación del servicio de clasificadores de residuos sólidos contratados, configurándose el actuar de

buena fe de la demandada, como se desprende del material probatorio del expediente, solicitando así que sean denegadas las pretensiones de la demanda.

### **III. 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*.

#### **3.1. Problema Jurídico:**

El debate se contrae a determinar, si: ¿La señora **MARÍA ELENA ROA NOVOA** debe ser condenada por un presunto actuar doloso o con culpa grave a reintegrar las sumas que, según lo manifestado por el apoderado judicial del **MUNICIPIO DE GUATEQUE**, fueron pagadas por esa entidad, con motivo de lo ordenado en el auto de 10 de agosto de 2010, emitido por el Juzgado Civil del Circuito de Guateque en el proceso ordinario laboral N° 2008-00157 que aceptó la transacción extrajudicial y dispuso la terminación del mismo?

#### **3.2. De las excepciones propuestas**

La señora **MARÍA ELENA ROA NOVOA** no dio contestación a la demanda luego de ser notificada de la admisión de la demanda, por tanto, no existen excepciones que resolver dentro del presente asunto.

#### **4. Argumentos y sub-argumentos para resolver el problema jurídico planteado.**

##### **4.1. 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 culposo, hayan causado un daño antijurídico imputable, en principio<sup>1</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 6° 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 (...)**”*

---

<sup>1</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.

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.

Preceptiva en punto de la cual, el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos. Presupuesto que se explica, según ha decantado la jurisprudencia, por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública<sup>2</sup>.

#### 4.2. Fundamento Legal del medio de control de repetición:

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 678 de 2001, el órgano de cierre de ésta jurisdicción, acudió para estructurar los conceptos de dolo y culpa grave<sup>3</sup>, al **artículo 63 del Código Civil**<sup>4</sup>, que prescribe así:

*(...) 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.*

<sup>2</sup> Ver Consejo de Estado, Secc. Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, C.P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, Rad. 11001-03-26-000-2003-00006-01(25694)

<sup>3</sup> "Respecto de este tipo de culpa, los hermanos Mazeaud señalan, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. 'Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiera querido. De acuerdo con jurisprudencia citada por estos autores incurre en culpa grave aquel que ha obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves. ...' (Derecho Civil, Parte II, vol. II, pág. 110)" Apartes de la sentencia del 10 de noviembre de 2005. Exp. 19.376. Consejero Ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>4</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias que dictó la Sección Tercera: 25 de julio de 1994; Exp: 8483. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo; 21 de octubre de 1994. Exp: 9.618. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta; 12 de abril de 2002. Exp: 13.922. Consejero Ponente: Dr. German Rodríguez Villamizar; 5 de diciembre de 2005. Exp: 23.218. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; y auto de 22 de mayo de 2003. Exp. 23.532. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Toluca  
 Acción de repetición N° 150013331606-2010-00240-00  
 Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
 Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

*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 al a 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” (Negrilla fuera de texto).**

Con base en la anterior normativa, se precisó que no todas las conductas descuidadas de las personas deben tratarse de la misma forma, y por ello el legislador consideró necesario graduarlas, dependiendo de lo que en cada caso se pueda exigir de la actuación del individuo.

*“(...) la culpa grave representa una menor exigencia frente al comportamiento del operador jurídico, es decir que, cuando se consagra este tipo de culpa, el examen de la conducta resulta menos riguroso, puesto que sólo incurrirá en culpa grave quien actúa con un grado máximo de imprudencia o negligencia, cuando no observa el comportamiento mínimo que aún una persona descuidada observaría; es por ello que, según la norma, esta clase de culpa en materia civil equivale al dolo”*

Sobre el tema puntualizo la Corte Constitucional en sentencias de exequibilidad de los artículos 77<sup>5</sup> y 78<sup>6</sup> del Código Contencioso Administrativo e indicó que, para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el Juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los **artículos 6º y 91 de la Constitución Política del 1991**, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos, debiendo tenerse en cuenta también el concepto de buena y mala fe, contenidos en el **artículo 83 Constitucional** y otros acuñados en el ordenamiento superior y la ley, en particular respecto de instituciones contractuales, de bienes y familia.

Asumiendo como paradigma de la responsabilidad patrimonial del servidor o ex-servidor, en contexto de la norma constitucional que la consagra, que no cualquier error de juicio, o toda

<sup>5</sup> Sentencia C –100 que dictó la Corte Constitucional el 31 de enero de 2001. Magistrada Ponente: Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>6</sup> Sentencia C – 430 que dictó la Corte Constitucional el 12 de abril de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja  
Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir aquella, siendo necesario para su estructuración y consecuente condena al pago de perjuicios, que se encuentre probada la gravedad de la irregularidad de su conducta.

Por consiguiente, de resultar que el daño es imputable al agente del Estado a título de culpa leve o levísima, no se origina para el servidor público o particular en desempeño de funciones públicas responsabilidad patrimonial, ni surge para la entidad pública el deber de repetir contra aquel.

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.

---

<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.

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 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;

---

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

(iv) Todo lo anterior, mediante el aporte en estado de valoración (copias auténticas) 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.

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.

#### **4.3. Caso concreto**

La parte actora MUNICIPIO DE GUATEQUE manifiesta que la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA, en su calidad de ex Alcaldesa de dicha entidad territorial deberá ser declarada civil y extracontractualmente responsable por haber actuado de manera dolosa y gravemente culposa al haber vinculado a los señores Emiliano Guacheta Carranza, Víctor Manuel Guacheta Lagos y Alfonso León Herrera, mediante órdenes de prestación de servicios a laborar como Clasificadores de residuos sólidos al servicio de la entidad territorial, entre el 1º de febrero de 2006, y el 29 de febrero de 2008, y como consecuencia de ello se condene a la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA a pagar a la demandante la suma de \$12.000.000,00, de conformidad al acuerdo extrajudicial de pago suscrito el 3 de marzo de 2010, celebrado entre los demandantes dentro del proceso ordinario laboral No. 2008-00157 y el ente accionante.

A juicio de la entidad demandante, la accionada manifiesta que en el *sub judice*, se encuentran consolidados los requisitos objetivos de la acción de repetición conforme a la Ley 678 de 2001, al haber surgido la obligación del Estado de reparar a través del ente territorial un daño antijurídico, al haberse sufragado la totalidad de las pretensiones de los demandantes, lo que causó un detrimento patrimonial, y al estar probado que la accionada fue Agente del Estado, acreditándose la calidad del cargo que ostentó, además, de que a su juicio la actuación de la señora ROA NOVOA fue culpable o dolosa, al haber suscrito de manera equivocada órdenes de prestación de servicios regidas por lo normado en la Ley 80 de 1993, y el contrato se desarrolló dentro del marco de una relación laboral, desconociendo los derechos que genera dicha relación en pro del trabajador, las cuales en el caso de autos fueron reconocidas años

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tarma  
 Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
 Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
 Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

después por el Alcalde electo a través de un acuerdo extrajudicial, que fue celebrado con el único fin de evitar una condena más grave para el MUNICIPIO DE GUATEQUE.

Con base en lo anterior, el Despacho procederá a abordar el estudio de cada uno de los elementos para endilgar responsabilidad patrimonial respecto de la demandada.

**a. La calidad de Agente del Estado y la conducta desplegada, determinante del daño causado a un tercero**

En cuanto a la calidad de servidora pública de la demandada MARÍA ELENA ROA NOVOA, quien se desempeñó como Alcaldesa del MUNICIPIO DE GUATEQUE en el período comprendido para el periodo lectivo 2004 a 2007, según la certificación expedida por la Personera Municipal de Guateque, el 19 de octubre de 2007, y que obra a folio 96 del Anexo 2 del expediente (fl. 96), lo que se corrobora además, con el Acta de Posesión como Alcaldesa de esa localidad, ante la Notaría Única del Círculo de Guateque, que se halla a folio 87 de ese mismo cuaderno, documento que junto con el anteriormente referenciado no dejan dudas respecto a la calidad en que fungió la ex servidora pública, hoy accionada y que permite satisfacer el supuesto requerido, por lo que tal condición en el plenario se encuentra cumplida.

**b. La existencia de la condena en contra de la entidad o de obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto para compensación del perjuicio causado al tercero**

El artículo 2º de la Ley 678 de 2011, establece:

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

(...) ”(Subrayado y negrilla del Juzgado)

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja  
 Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
 Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
 Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

Ahora bien, acerca de los elementos para la procedencia de la acción de repetición, y en especial, su procedencia en el caso que la condena a cargo del Estado provenga de una condena judicial, conciliación o de cualquier otra forma de terminación de conflictos, inclusive la **transacción**, ha dicho el Órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

*“La Sección Tercera ha explicado en abundantes providencias los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes. 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. Los elementos necesarios y concurrentes definidos para la declaratoria de repetición son los siguientes:*

(...)

*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.*

(...)<sup>10</sup>” (Destaca el Despacho)

Con respecto a este supuesto objetivo de la acción de repetición, el mismo se encuentra satisfecho en las presentes diligencias, pues obra dentro del plenario la copia auténtica, íntegra y legible del proceso ordinario laboral No. 2008-00157 seguido por los señores Emiliano Carranza Guacheta, Víctor Manuel Guacheta Lagos y Alfonso León Herrera, en contra del MUNICIPIO DE GUATEQUE, adelantado en el Juzgado Civil del Circuito de ese municipio, que mediante auto del 10 de agosto de 2010, dispuso lo siguiente:

*“PRIMERO: ACEPTAR la transacción presentada por las partes por estar ajustada a las prescripciones sustanciales.*

*SEGUNDO: Declarar terminado el proceso por transacción.*

*TERCERO: Ordenar la entrega de los dineros puestos a disposición del juzgado, al apoderado de la parte demandante.*

*CUARTO: Una vez ejecutorizado el presente auto, archívese el expediente.*

(...)” (fl. 129 Anexo 1)

<sup>10</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera "Subsección C". Sentencia de 26 de febrero de 2014. Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00478-01(48384). Actor: COMISION NACIONAL DE TELEVISION. Demandado: JAIME NIÑO DIEZ Y OTRO. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tenja  
 Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
 Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
 Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

La transacción a que hace referencia la providencia en cita, tuvo lugar con ocasión del "Acuerdo Extrajudicial de pago" suscrito el 3 de marzo de 2010, mediante el cual entre los demandantes dentro proceso No. 2008-00157, su apoderado judicial y el para entonces Alcalde del MUNICIPIO DE GUATEQUE, y la apoderada judicial de la entidad territorial, por medio del cual se pactó:

*"El objeto del presente acuerdo es cancelar y/o pagar la totalidad de las pretensiones requeridas dentro del proceso ordinario laboral promovido ante el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, radicado bajo el No 2008-057 (sic) por **EMILIANO CARRANZA GUACHETA, VÍCTOR MANUEL GUACHETA LAGOS y ALFONSO LEÓN HERRERA** en transar la totalidad de las pretensiones referidas en el proceso ordinario laboral No. 2008-057 (sic) en la suma de **DOCE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$12.000.000)**, es decir la suma de **CUATRO MILLONES DE PESOS (\$4.000.000)** para cada demandante respectivamente, suma de dinero que el demandado se obliga a pagar a cada uno de los demandantes el día quince (15) de junio de dos mil diez (2010) en cheque, por medio de la Secretaría de Hacienda Municipal y previo el cumplimiento de los requisitos solicitados por esta dependencia..." (fls. 105-106)*

Así las cosas, del extracto de la providencia de 10 de agosto de 2010, no deja dudas respecto de la condena impuesta contra el MUNICIPIO DE GUATEQUE a favor de los señores EMILIANO CARRANZA GUACHETA, VÍCTOR MANUEL GUACHETA LAGOS y ALFONSO LEÓN HERRERA, dentro del proceso No. 2008-00157 adelantado por el Juzgado Civil del Circuito de Guateque.

### **c. Del pago realizado por parte de la Administración.**

Acerca del pago, como presupuesto de la acción de repetición ha señalado el Consejo de Estado, en providencia de 26 de mayo de 2010<sup>11</sup>, que:

*"El artículo 1625<sup>12</sup> del Código Civil establece una enumeración, no taxativa, de los modos de extinción de las obligaciones dado que toda obligación esta llamada a ser cumplida y por lo tanto a extinguirse a través de la*

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejera Ponente: GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ. Sentencia 26 de mayo de 2010. Radicación No. 63001-23-31-000-1998-00125-01 (19145). Actor: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL. Demandado: OSCAR MORALES TOVAR.

<sup>12</sup> Artículo 1625. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o parte:

- 1) Por la solución o pago efectivo
- 2) Por la novación
- 3) Por la transacción
- 4) Por la remisión
- 5) Por la compensación
- 6) Por la confusión
- 7) Por la pérdida de la cosa que se debe
- 8) Por la declaración de nulidad o por la rescisión

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja  
 Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
 Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
 Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

ejecución de la prestación asbida<sup>9</sup>. Dentro de ese listado previsto en la norma está contemplado el pago<sup>14</sup>, modo de extinción de la obligación entendido como la ejecución total de la prestación debida. Es decir, para que exista el pago es menester la preexistencia de una obligación entendida como el vínculo jurídico existente entre dos sujetos de derecho, en la cual se busca la satisfacción del acreedor y la liberación del deudor a través de la materialización de una prestación<sup>15</sup> de dar, hacer o no hacer.

“Y, respecto de ésta relación jurídica y de su extinción, el artículo 1757 del Código Civil señala que “Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta.” O sea, que el acreedor deberá probar la existencia de la prestación con miras a hacerla valer ante su deudor y contrario sensu, el deudor debe probar la extinción de la misma, es decir, su liberación como sujeto pasivo dentro de la relación obligacional.

“En otras palabras, **el acreedor debe demostrar el surgimiento de la obligación con la prueba del hecho jurídico generador de la misma y el deudor debe demostrar la ocurrencia del hecho extintivo, lo que aplicado en el caso en concreto, para efectos del cumplimiento de los requisitos de la acción de repetición se materializa en el deber, por parte de una entidad pública de probar el pago efectivo de la indemnización contenida en una sentencia a la víctima.**

“Por consiguiente, al analizar el artículo 1626 del Código Civil “... **el pago efectivo es la prestación de lo que se debe.**...” con lo cual se extingue la obligación, en consonancia con el artículo 1757 ibídem en el que se señala que incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o ésta; se concluye que corresponde a la entidad demostrar el pago, y en virtud de esa carga aducir, dentro de las oportunidades legales, los elementos de convicción al proceso, que permitan al juez llegar a la veracidad de la ocurrencia de este acto por parte del Estado, en este caso por una conciliación aprobada judicialmente.

“En materia probatoria, a pesar de la consagración del principio de libertad probatoria y de apreciación conforme a las reglas de la sana crítica, **la prueba por excelencia del pago es, de conformidad con nuestro Código Civil, la carta de pago,<sup>16</sup> y en derecho comercial, el recibo<sup>17</sup>, documentos que reflejan que la obligación fue satisfecha.**<sup>18,19</sup> (Negrilla y subraya fuera de texto)

Con base en lo anterior, el pago constituye un requisito *sine qua non* para la prosperidad de la acción de repetición, por cuanto es este elemento el que legitima a la entidad estatal para instaurar la demanda, *que tiene como finalidad salvaguardar el erario ante el detrimento que sufre por los perjuicios que debe resarcir como consecuencia del actuar de los servidores o*

9) Por el evento de la condición resolutoria

10) Por la prescripción.

(...)

<sup>13</sup> Entendiéndose que la ejecución de la prestación debida – pago- no es la única forma de extinción de la obligación pero si es la que encierra una mayor relevancia, dado que existen otros modos que tienen como finalidad finiquitar la obligación como la novación, la transacción, la remisión etc.

<sup>14</sup> Artículo 1626 del Código Civil. El pago efectivo es la prestación de lo que se debe.

<sup>15</sup> HINESTROSA, Fernando. Tratado de las Obligaciones. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. Bogotá, 2002.

<sup>16</sup> Artículos 1628, 1653, 1654 y 1669 del Código Civil.

<sup>17</sup> Artículos 877 y 1163 del Código de Comercio.

<sup>18</sup> El inciso segundo del artículo 232 del Código de Procedimiento Civil, señala que “Cuando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención, o el correspondiente pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión.”

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 5 de diciembre de 2006, Radicación No. 25000232600020000145401 (28.238), Actor: Nación - Ministerio de Defensa Nacional, Demandado: Juan Pablo Melo Ospina.

*ex servidores del Estado*<sup>20</sup>; sería un contrasentido repetir por una suma de dinero que no se ha pagado, o lo que es lo mismo, que se pretenda obtener el resarcimiento de un perjuicio que no se ha concretado.

En lo que hace relación a este supuesto objetivo para la procedencia de la acción de repetición, la entidad accionante pretende suplir dicho requisito, con el siguiente material probatorio:

- Copia auténtica de la Resolución No. 129 de 10 de junio de 2010, el Alcalde Municipal de Guateque ordenó el pago de la suma de doce millones de pesos (\$12.000.000,00) por concepto de las pretensiones referidas en el proceso ordinario laboral No. 2008-057 (sic) y conciliadas mediante acta de acuerdo extrajudicial con los señores EMILIANO CARRANZA GUACHETA, VÍCTOR MANUEL GUACHETA LAGOS y ALFONSO LEÓN HERRERA, por intermedio de su apoderado judicial, correspondiéndole a cada uno de ellos, girándose las liquidaciones a la cuenta de depósitos judiciales del Juzgado Civil del Circuito de Guateque que posee en el Banco Agrario de esa municipalidad. (fl. 62)
- Copia auténtica de los comprobantes de transacción y consignación de depósitos judiciales de 15 de junio de 2010, efectuado por el MUNICIPIO DE GUATEQUE a la cuenta de Consignación de Depósitos Judiciales del Banco Agrario de Colombia, a favor de los señores Emiliano Carranza Guacheta Alfonso León Herrera y Víctor Manuel Guacheta Lagos por valor de cuatro millones de pesos (\$4.000.000,00) cada una a disposición del expediente No. 2008-157. (fls. 59-61)
- De la orden impartida por parte del Juzgado Civil del Circuito de Guateque, por medio de auto de 10 de agosto de 2010 dentro del proceso ordinario laboral No. 2008-00157 (fl. 129 Anexo 1), a través del cual se aceptó la transacción presentada por las partes y ordenó la entrega de dineros puestos a disposición del Juzgado, al apoderado de la parte demandante, se expidieron las "Comunicaciones de la orden de pago de depósitos judiciales" No. 077, 078 y 079 de fecha 18 de agosto de 2010, a favor de los señores Emiliano Carranza Guacheta, Víctor Manuel Guacheta Lagos y Alfonso León Herrera, respectivamente, todos recibidos por

---

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera; Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra Sentencia del 11 de febrero de 2009, Radicación número: 15001-23-31-000-1995-04677-01(16458).

quien fungió como su apoderado judicial Dr. Jhon Jairo Bernal Zapata, cada uno por valor de \$4.000.000,00. (fls. 131-133 Anexo 1)

Así las cosas, de la anterior prueba documental referenciada, el Despacho concluye que al encontrarse en el expediente demostrado en copia auténtica el pago por parte del MUNICIPIO DE GUATEQUE a favor de los demandantes dentro del proceso ordinario laboral No. 2008-00157 tramitado en el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, de las "Comunicaciones de la orden de pago de depósitos judiciales" No. 077, 078 y 079 de fecha 18 de agosto de 2010, por un valor total de **\$12.000.000,00** pesos los cuales se encuentran suscritos con la firma del apoderado judicial son prueba fehaciente respecto de la cual se cumple el requisito objetivo de acreditarse por parte de la accionante el pago efectuado por la condena impuesta y por tanto será frente a dicha suma de dinero, respecto a la cual esta colegiatura continuará el estudio del elemento subjetivo respecto de la demandada.

**d. De la calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.**

Situados en este punto, lo primero que advierte el Despacho es que en efecto, la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA parte demandada en este proceso, se desempeñó en el cargo de Alcaldesa del MUNICIPIO DE GUATEQUE en el periodo comprendido entre los años **2004 y 2007**, en la forma como lo certificó la Personera Municipal de esa localidad en la constancia que obra a folio 96 del anexo No. 2, así, como del Acta de Posesión de 1º de enero de 2004, suscrita ante el Notario Único del Círculo de Guateque (fl. 87 Anexo 2), por tanto, observa el Despacho que hay coincidencia entre el periodo de tiempo en que la demandada se desempeñó como Servidora Pública, y el periodo de tiempo que transcurrió entre los contratos de prestación de servicios que dieron origen a la interposición del proceso ordinario laboral N° 2008-00157, que se tramitó ante el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, los cuales según da cuenta la contestación al derecho de petición de fecha 9 de mayo de 2008, efectuada por el Alcalde de turno de esa municipalidad, dirigida al apoderado judicial de los señores Emiliano Carranza Guacheta, Víctor Manuel Macheta Lagos y Alfonso León Herrera, tuvieron lugar entre los meses de *febrero y diciembre de 2007*, fecha de la cual se infiere fueron suscritos por quien fungía como la representante legal de la entidad territorial demandante para esa calenda, pudiéndose extraer dela documental relacionada, lo siguiente:

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Toluca  
 Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
 Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
 Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVORA

"A) El Señor EMILLANO CARRANZA GUACHETA, celebró las siguientes órdenes de prestación de servicios:

- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 058**, del mes de **febrero de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de Servicios de Disposición final de residuos Sólidos durante el mes de febrero.
- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 0142**, del mes de **mayo de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios en la Reclasificación de residuos Sólidos durante 30 días del mes de Mayo de 2007.
- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 212**, del mes de **julio de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios en la Clasificación de residuos Sólidos durante el mes de Julio de 2007.
- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 374**, del mes de **diciembre de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de Servicios en la Clasificación recolección, manejo de residuos sólidos en el relleno sanitario.

(...)

B) El señor VICTOR MANUEL GUACHETA LAGOS, celebró las siguientes órdenes de prestación de servicios:

- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 143**, del mes de **mayo de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios en la Reclasificación de residuos Sólidos durante 30 días del mes de Mayo de 2007.
- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 269**, del mes de **agosto de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios en la clasificación de residuos Sólidos durante el mes de Agosto de 2007.
- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 430**, del mes de **noviembre**, por el término de un mes, el objeto de orden de Servicios en la Remoción de residuos Sólidos durante el mes de Noviembre de 2007.

(...)

C) El señor ALFONSO LEÓN HERRERA, celebró las siguientes órdenes de prestación de servicios:

- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 141**, del mes de **mayo de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios de Reclasificación de residuos Sólidos durante 30 días del mes de Mayo de 2007.
- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 180**, del mes de **junio de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios en la clasificación de residuos Sólidos en el relleno sanitario mes de junio 2007.

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja  
 Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
 Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
 Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 282**, del mes de **agosto de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios en la clasificación de residuos Sólidos durante el mes de Agosto de 2007, en el relleno sanitario.
- **ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 313**, del mes de **septiembre de 2007**, por el término de un mes, con el objeto de orden de Servicios en la clasificación de los residuos Sólidos durante el mes de septiembre de 2007.

(...)” (fls. 16-19 Anexo 1)

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 levisima, 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>21</sup> en su jurisprudencia recurrió a las definiciones que sobre los mismos trae el artículo 63<sup>22</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

<sup>21</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>22</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 levisimo 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 *ibidem*, 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).

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 artículos 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:*

- 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”.*

En cuanto a la culpa grave el artículo 6 *íbidem*, 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.*

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja  
Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

4. *Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal*".

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>23</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 inadmisibile la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias."*

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>24</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.

<sup>23</sup> ROCHA, Alvira, Antonio, De la Prueba en Derecho, Tomo I, Ediciones Lerner, Quinta Edición, Bogotá, 1967, págs. 554 y 560

<sup>24</sup> DEVIS, Echandia, Herrnando, Tratado de Derecho Procesal Civil, Parte General, Tomo V, De la Prueba, Editorial Temis, Bogotá, 1967, Pág. 287.

Al respecto vale traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-374 del 14 de mayo de 2002<sup>25</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 surtir 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>26</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>27</sup>.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-374 de 2002, criterio reiterado en términos generales en sentencia C-778 de 11 de septiembre de 2003.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-778 de 11 de septiembre de 2003.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de octubre de 2007, Exp. No. 24.844.

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 la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA, la califica como dolosa y gravemente culposa y se fundamentó en el hecho del pago efectuado producto de una transacción extrajudicial aprobada en trámite del proceso ordinario laboral No. 2008-00157 en el Juzgado Civil del Circuito de Guateque, como resultado de haber suscrito diversas órdenes de prestación de servicios con los señores Emiliano Carranza Guacheta, Víctor Manuel Guacheta Lagos y Alfonso León Herrera, para que se desempeñaran como "Clasificadores de Residuos" en el relleno sanitario municipal, simulando y desconociendo la existencia de una verdadera relación laboral.

Por consiguiente, en el *sub lite*, la calificación de la conducta de la demandada se sustenta en que fue la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA quien en su calidad de Alcaldesa del MUNICIPIO DE GUATEQUE dio 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, "(...) *había contratado a los demandantes para desempeñar funciones para las cuales debían cumplir una jornada laboral, bajo la subordinación del contratante, y a cambio de una remuneración por dichos servicios, y contratándoles a través de órdenes de prestación de servicios*<sup>28</sup> (...)"; y que "... *al contratar los servicios de los demandantes a través de órdenes de prestación de servicios, regidos por lo normado en la Ley 80 de 1993, se equivocó, ya que el contrato se desarrolló dentro del marco de una relación laboral, desconociendo los derechos que genera dicha relación en pro del empleado, las cuales para el caso fueron reconocidas años después por el Alcalde electo a través de acuerdo extrajudicial de pago, por valor de DOCE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$12.000.000), con el fin único de evitar una condena más grave para el Municipio de Guateque.*<sup>29</sup>", aunado al hecho que -según el concepto de la parte actora- el daño que padeció la Administración y que afectó directamente su patrimonio se originó por la conducta desplegada por la demandada, quien como nominadora debió adelantar de manera adecuada la contratación de los señores Emiliano Carranza Guacheta, Víctor Manuel Guacheta Lagos y

---

<sup>28</sup> Folios 29-30

<sup>29</sup> Folio 31

Alfonso León Herreras, evitando así demandas en contra de la entidad territorial que para entonces, por ella se encontraba representada.

Así las cosas, en lo que tiene que ver con la conducta de la accionada MARÍA ELENA ROA NOVOA, analizada en razón de la situación que diera lugar al pago de la indemnización a favor de las personas mencionadas en el párrafo anterior, es menester señalar que bajo la égida de los artículos 90 Constitucional y 77 del Código Contencioso Administrativo, corresponde al demandante probar los supuestos de hecho para que se aplique la presunción contenida en la Ley 678 de 2001; carga ésta que no fue cumplida por el MUNICIPIO DE GUATEQUE, pues si bien demostró que tuvo que asumir el pago de una condena judicial en su contra al haberse contratado irregularmente a personal para que se encargara de la clasificación de los residuos sólidos del relleno sanitario de la municipalidad, bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios, de ello sólo no se puede inferir que la encartada haya actuado con el dolo o la culpa grave que pretende endilgarse.

De hecho, 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 atribuir 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.

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 la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA por el pago ordenado dentro del proceso ordinario laboral No. 2008-00157, en los términos del artículo 90 Constitucional, *máxime* cuando se echa de menos en el expediente probanza alguna de la cual se pueda inferir que la celebración de los Contratos de Prestación de Servicios regidos conforme a la Ley 80 de 1993, haya tenido fines distintos a los propios del Estado, ni que se pueda verificar que la celebración de tales órdenes de prestación de

servicios hayan sido suscritos sin que existiera la necesidad de la ejecución de labores de Clasificadores de residuos sólidos del relleno sanitario de esa municipalidad, circunstancias que eran carga del MUNICIPIO DE GUATEQUE haber demostrado, pues ni siquiera se allegó el contenido de los ampliamente mencionados contratos, para confrontar los términos y las condiciones precisas en que fueron celebrados.

En suma, dentro del plenario brillan por su ausencia los medios de prueba necesarios para establecer en grado de certeza que la actuación de la demandada ROA NOVOA tenía incursos vicios del consentimiento como la culpa grave o el dolo, habiendo sido bastante limitada la diligencia del MUNICIPIO DE GUATEQUE en la petición y aporte de medios de prueba para consolidar el elemento subjetivo de la responsabilidad de la ex funcionaria encartada, y el sólo hecho que la para entonces burgomaestre de la entidad territorial actora haya suscrito unas órdenes de prestación de servicios para la ejecución de una labor que no se demostró que fuera innecesaria para el normal y buen funcionamiento de la Administración municipal, significa que vaya implícito en su actuar la culpa grave o el dolo. Al respecto, ha expresado el Órgano de cierre de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

“(…)

*Es claro que el sólo desconocimiento de la norma por el operador jurídico encargado de aplicarla a través de actos administrativos o el alejamiento de la realidad al adoptar una decisión en los mismos no implica de plano una responsabilidad a título de imputación de culpa grave o dolo, puesto que, en estos casos, existe un margen de error admisible en condiciones normales y más aún extraordinarias cuando se trata de la interpretación y ejecución de las normas jurídicas o de la percepción de la realidad atendiendo las circunstancias específicas del caso, toda vez que debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la función pública se trata de una labor humana, que implica la posibilidad de yerros en las actuaciones.*

*Como en el sub exámine no son procedentes las presunciones de dolo y culpa grave establecidas en la Ley 678 de 2001, por la fecha de ocurrencia de los hechos, dichos conceptos requieren de una carga probatoria mayor por parte de la entidad pública en cuanto que debe desplegar una actividad prolífica tendiente a demostrar y acreditar el dolo y la culpa grave, esto es, que el funcionario tenía el pleno conocimiento que con dicha conducta se encontraba violando la ley u omitiendo una realidad fáctica con el propósito conciente y la intención dañina de producir un daño o por una conducta descuida y negligente en grado sumo, manifiesta y grosera, encontrándose en un*

***estado de ignorancia inexcusable en torno de las normas que aplicó o de la situación o realidad fáctica que regían esa función administrativa.<sup>30</sup>***

En conclusión, para el Despacho no existe en el plenario material probatorio suficiente por medio del cual se pueda demostrar en grado de certeza que la señora MARÍA ELENA ROA NOVOA, quien fungía como ex Alcalde de Guateque, actuó con el claro propósito de causar un daño a la entidad territorial de la que fungió como representante legal por un periodo lectivo, o que haya actuado de forma groseramente negligente, imprudente o imperita en la suscripción de los contratos de prestación de servicios que dieron lugar al pago de la indemnización que se reclama, y dio origen a la providencia judicial que sustenta la acción de repetición en trámite que fuere elevada en su contra por el MUNICIPIO DE GUATEQUE, únicos títulos que conforme el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política comprometen su responsabilidad frente al Estado, pues los argumentos esgrimidos en el auto que declaró la terminación del proceso ordinario laboral 2008-00157 por transacción, no son suficientes para el efecto, como tampoco lo son los demás documentos aportados en el *sub judice*, de una conducta que revista las características subjetivas propias para declarar la responsabilidad de la accionada, cuando en voces del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, era una carga que le correspondía a la entidad territorial para sacar avantes las pretensiones de la demanda.

#### **4.5. Costas:**

Finalmente, considera el Despacho que atendiendo a lo previsto en el artículo 171 del C.C.A y la jurisprudencia reiterada del H. Consejo de Estado, no condenará por este concepto, en consideración a que no se vislumbra temeridad o mala fe en la actuación de las partes durante el trámite del presente proceso.

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera. Sentencia de ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00019-01(24953). Actor: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Demandado: DAVID TURBAY TURBAY. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO.

Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja  
Acción de repetición N° 150013331006-2010-00240-00  
Demandante: MUNICIPIO DE GUATEQUE  
Demandado: MARÍA ELENA ROA NOVOA

Por lo expuesto, el **Juzgado Sexto (6º) 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.-** **NEGAR** las pretensiones de la demanda elevadas dentro de la Acción de Repetición instaurada por el **MUNICIPIO DE GUATEQUE** contra la señora **MARÍA ELENA ROA NOVOA**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

**Segundo.-** Sin condena en **COSTAS** en esta instancia.

**Tercero.-** Ejecutoriada la presente providencia, **DEVUÉLVASE** a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso, si hay lugar a ello.

**Cuarto.-** En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias y anotaciones pertinentes.



**MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO**

**Juez**

