



**JUZGADO TREINTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTÁ
Sección Tercera**

CIUDAD Y FECHA	Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veintitrés (2023)
REFERENCIA	Expediente No. 11001333603420150023000
DEMANDANTE	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
DEMANDADO	PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ
MEDIO DE CONTROL	REPETICION
ASUNTO	FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Agotado el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar sentencia en el proceso de REPETICION iniciado por DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA contra PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La DEMANDA

1.1.1. PRETENSIONES

“PRIMERA. - Declárese que el doctor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, identificado con la C.C. No. 3.107.832, obró a título de culpa grave por violación manifiesta e inexcusable de las normas del derecho, por haber retirado a la actora sin haber solicitado el permiso previo judicial para desvincularla del cargo de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 - Grado 03 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca

SEGUNDA. - Que como consecuencia de la anterior declaración se condene al doctor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, identificado con la C.C. No. 3.107.832, al pago a favor del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA de la suma de CIENTO VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$121.730.885), correspondiente al valor total que la entidad que represento canceló a la señora ELSA NURY MARTINEZ SILVA en cumplimiento del auto del 14 de septiembre de 2012 proferido por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Bogotá.

TERCERA. - Que el monto de la condena que se profiera contra el doctor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ sea actualizado de acuerdo a las previsiones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como los intereses que corresponda desde la fecha en que se pagó la indemnización a la señora hasta cuando se dé cabal cumplimiento al fallo debidamente ejecutoriado que ponga fin al presente proceso

CUARTA. - La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 y ss del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTA. - Que se condene en costas a la parte demandada.”

1.1.2. Los HECHOS sobre los cuales basa su petición son en síntesis los siguientes:

1.1.2.1. La señora ELSA NURY MARTINEZ SILVA promovió demanda de Fuero Sindical (Acción de Reintegro) con motivo de su desvinculación del cargo Auxiliar de Servicios Generales Código 605 - Grado 03 de la Asamblea Departamental, cargo de carrera administrativa, argumentando:

“(…)

1.1. Que, mediante Oficio del 16 de marzo de 2001, el Presidente de la Asamblea de Cundinamarca, Dr. PEDRO MARÍA RAMÍREZ RAMÍREZ, le comunicó que su cargo había sido suprimido.

1.2. Que, al momento de su retiro, estaba amparada por el fuero sindical en su condición de miembro principal Secretaria de la Junta Directiva del Sindicato SINDEASAMCUN y la entidad no adelantó ante la Jurisdicción Laboral Ordinaria el procedimiento previo para despedirle.

1.3. Que el Sindicato de Empleados de la Asamblea Departamental de Cundinamarca SINDEASAMCUN es una organización sindical de primer grado y de empresa con domicilio en la ciudad de Bogotá, fundada el 23 de noviembre de 2000 e inscrita ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Que el mismo día de la fundación del sindicato fue electa como Secretaria Principal de la Junta Directiva de dicho sindicato y además fue miembro fundador, situación de pleno conocimiento del Presidente de la Asamblea de Cundinamarca”

1.1.2.2. El Juzgado Décimo Laboral del Circuito, en sentencia del 03 de octubre de 2003, condenó a reintegrar a la actora en las mismas condiciones de empleo que gozaba al momento de su desvinculación, así como a pagarle los salarios dejados de percibir, fallo que fue confirmado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Laboral, en providencia del 31 de octubre de 2003.

1.1.2.3. El Presidente de la Asamblea Departamental en cumplimiento del fallo judicial, profirió la Resolución No. 714 del 12 de diciembre de 2003, en la cual expuso que en virtud de la Ordenanza 002 de 2001 y la Resolución 010 del 15 de marzo del mismo año, expedida por la Mesa Directiva de la Asamblea de Cundinamarca, la Corporación Administrativa no contaba con planta de personal de modo que no era posible el reintegro de la actora a un cargo igual o de mejor categoría, de modo que resolvió no reintegrar a la señora ELSA NURY MARTINEZ SILVA y ordenó la liquidación y pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos correspondientes, y cumplido por el Secretario de Hacienda de Cundinamarca por Resolución No. 1556 del 10 de mayo de 2004.

1.1.2.4. La actora inició proceso ejecutivo laboral ante el mismo Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Bogotá por incumplimiento de la obligación de reintegro, despacho que en auto del 08 de octubre de 2004 libró mandamiento de pago por la obligación de reintegrar a la ejecutante al mismo cargo que desempeñaba al momento de su desvinculación o a otro de igual categoría y en caso de incumplimiento de la obligación principal, ordenaba pagar a la actora la suma de \$136.654.521 por concepto de perjuicios compensatorios y la suma de \$3.484.552 por concepto de costas del proceso especial de fuero sindical.

1.1.2.5. Posteriormente, en providencia del 09 de febrero de 2010 el Juzgado consideró que si la Asamblea Departamental de Cundinamarca no contaba con planta de personal, no significaba la imposibilidad del reintegro de la actora dado que la entidad que resultó condenada en el proceso de fuero sindical no fue la Asamblea sino el DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, entidad territorial que debía cumplir el mandamiento de pago reintegrando a la actora, de modo que dispuso seguir la ejecución por los perjuicios compensatorios por el incumplimiento de la obligación de reintegro, estimándolos en la suma de \$113.730.885 y por la suma de \$8.000.000 por agencias en derecho.

1.1.2.6. La Secretaría Jurídica del Departamento por Resolución No. 078 del 26 de

septiembre de 2013, ordenó el pago de la suma de CIENTO VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$121.730.885) por concepto del cumplimiento de la liquidación proferida dentro del proceso ejecutivo laboral.

1.1.2.7. La Gobernación de Cundinamarca realizó el pago a la actora, por intermedio de su apoderado, el día 22 de octubre de 2013, por valor de CIENTO VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$121.730.885), mediante giro electrónico exitoso, tal como lo certificó la directora de Tesorería de la secretaria de Hacienda, el 24 de octubre de 2013.

1.1.2.8. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Departamento de Cundinamarca en sesión del 29 de octubre de 2014, decidió iniciar demanda de acción de repetición contra el doctor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, quien para la época de los hechos desempeñaba el cargo de Presidente de la Asamblea Departamental de Cundinamarca”.

1.2. La CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

1.2.1. CONTESTACIÓN PEDRO MARIA RAMIREZ: *“Me opongo. El señor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ no obro a título de culpa grave por violación manifiesta e inexcusable de las normas del derecho, en el entendido que tal como consta en el inciso segundo del parágrafo primero del artículo primero de la ordenanza No. 02 de febrero 27 de 2011 (la cual anexo), mediante la cual se suprimieron algunos cargos de la planta de personal de la Asamblea Departamental, “Se exptuaron de los terminos previstos en el parágrafo del artículo primero, aquellos empleados que se encuentren amparados por fuero sindical, caso en el cual el plazo se extenderá hasta que se obtenga la autorización legal correspondiente”, es decir, se tomó la previsión de no desvincular a personal aforado sin que mediara la autorización emitida por el Ministerio de Trabajo conforme lo previsto en el artículos 413 a 418 del código de procedimiento laboral”.*

Propuso como **excepciones** las siguientes:

EXCEPCIÓN	
TITULO	CONTENIDO
Improcedencia de la acción de repetición	<i>Se considera que no hay cabida a las pretensiones de la demanda cuando las providencias judiciales y disciplinarias, establecieron causales eximentes de responsabilidad. Nótese que a la fecha no ha existido ninguna actuación disciplinaria o fiscal que determine que la persona responsable de la omisión del procedimiento ante el Ministerio de Trabajo fue el señor RAMIREZ RAMIREZ, y sin embargo se inicia a priori una acción de repetición en su contra.</i>
Violación al debido proceso	<i>No obra en el plenario el manual de funciones del Presidente de la Asamblea Departamental en el que conste que quien ostente esta investidura es el responsable de adelantar trámites administrativos ante el Ministerio del Trabajo, así como tampoco se le llamo en garantía en el proceso laboral que curso ante el juzgado 10 laboral de Bogotá, para que ejerciere legítimamente su derecho a la defensa e hiciera uso del derecho a la contradicción e incluso proponer fórmulas de arreglo anticipadas que minimizaren el perjuicio por el cual fue condenada la Gobernación de Cundinamarca, que decidió esperar hasta un proceso ejecutivo fundado en una sentencia para encontrar soluciones para quien reclamo la ausencia de un procedimiento, reitero cuyo control de cumplimiento no es de resorte del presidente de la Asamblea, sino de la Gobernación de Cundinamarca, en el entendido que los procedimientos administrativos de la planta de personal se</i>

surten desde la Gobernación de Cundinamarca, a través de las áreas competentes.

llegal transferencia de responsabilidades: La responsabilidad del asunto que nos ocupa no está en cabeza de mi prohijado, sino de quien según el manual de funciones de la Gobernación de Cundinamarca es el encargado de adelantar los tramites y consultas ante el Ministerio de Trabajo, así como el control de los tiempos de aforo sindical de la planta de personal, que no ha de ser otra diferente al área de recursos humanos de la Gobernación o la oficina jurídica. Reitero nótese que desde la Ordenanza No. 02 de 2001 se dijo por parte del señor PEDRO MARIA RAMIREZ, el deber de observarse el procedimiento de ley previo a la desvinculación del personal aforado.

Por otra parte resulta importante entrar a estudiar si la forma como se planteó la presunta responsabilidad desde la de demanda es correcta, y a que Si los hechos o actos que originaron la responsabilidad civil patrimonial del servidor público, son posteriores a la vigencia de Ley 678 de 2001, para determinar y enjuiciar la falla personal del agente público será aplicable esta normativa en materia de dolo y culpa grave, sin perjuicio de que dada la estrecha afinidad y el carácter "civil " que se le imprime a la acción en el artículo 2 de la misma ley, excepcionalmente se acuda al apoyo del Código Civil y a los elementos que doctrinal y jurisprudencialmente se han estructurado en torno a la responsabilidad patrimonial por el daño, en lo que no resulte irreconciliable con aquélla y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6, 121, 122, 124 y 90 de la Constitución Política), b) Si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad, fuer n anteriores a la expedición de la Ley 678 de 2001, las normas aplicables para dilucidar si se actuó con culpa grave o dolo serán las vigentes al tiempo de la comisión de la conducta del agente público que es la fuente de su responsabilidad civil frente al Estado.

En síntesis, en armonía con el derecho constitucional al debido proceso la culpa grave o dolo en la conducta del agente público se debe estudiar conforme a las normas vigentes a la fecha o época en que se presentaron las acciones u omisiones que dieron lugar a la sentencia condenatoria contra el Estado produjeron la conciliación que determinó el pago indemnizatorio a la víctima del daño.

De otra parte, en cuanto a los aspectos procesales, es claro, que por tratarse de normas de orden público rigen hacia el futuro y con efecto general e inmediato, en aplicación de lo consagrado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, conforme al cual "Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las situaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Coligese de lo anterior que la Ley 678 de 2001, se aplica en lo sustancial , excepto en lo que resulte más favorable al enjuiciado, para los hechos y actos que hubieren tenido lugar con posterioridad al 4 de agosto de 20018 , fecha de su entrada en vigencia, pues los ocurridos con antelación a dicha fecha y, por ende, el estudio de responsabilidad del agente público se deben analizar conforme a la normativa anterior ; y 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, es obligado concluir que se aplica para los juicios de repetición en curso y pendientes a dicha fecha, incoados a la luz de la Ley 446 de 1998.

	<p><i>Entonces, si los hechos que dan lugar a la acción de repetición son posteriores a la vigencia de la Ley 678 de 2001, son aplicables sus definiciones y presunciones de dolo y culpa grave; mas si los hechos son anteriores a la Ley 678, en lo referente a dolo y culpa grave, se aplica la normatividad vigente al momento de la comisión de la conducta. En esta última situación se aplican las reglas del Código Civil, artículos 63 y 2341, las cuales en su momento fueron armonizadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado con las disposiciones del artículo 6 y 91 de la Constitución. Así lo reseña la Alta Corporación: En efecto, 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.</i></p>
Prescripción de la acción:	<p><i>De conformidad con el artículo 8 de la Ley 678 de 2001 la legitimación para iniciar la acción de repetición es de seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, durante este plazo la entidad deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley. El término entre el momento en el que se realizó el pago y la radicación de la presente demanda supero los referidos seis (6) meses.</i></p>
Innominada:	<p><i>Solicito a su honorable despacho se sirva dar prosperidad a la excepción que encuentre probada.</i></p>

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. Demandante: *“Solicita se acceda a las pretensiones solicitadas por el Departamento de Cundinamarca en la presente acción de repetición y en ese sentido se condene al demandado Pedro María Ramírez por lo siguiente: esta probada la culpa grave del demandado en cuanto es claro que la ordenanza 02 del 27 de febrero del 201 proferida por la Asamblea de Cundinamarca en el art. 1 dispuso: suprimir a partir de la publicación de la ordenanza los cargos de la Asamblea Departamental previstas en las ordenanzas 041 del 92, 010 del 91, 01 del 98 y en la resolución 384 del 99 que estableció la planta de personal en el parágrafo estableció un plazo de 15 días para que la mesa directiva expidiera los actos administrativos pero también contemplo de manera clara y expresa que se exceptúan de ese termino aquellos empleados que se encuentren amparados por fuero sindical, dice, caso en el cual el plazo se extenderá hasta la fecha en que se obtenga la autorización legal correspondiente, en tal sentido era claro que previo a la desvinculación de una persona aforada o amparada con dicho fuero sindical debía adelantarse el tramite pertinente ante las autoridades de trabajo; no obstante, que estaba clara la situación y que de igual manera era claro que la señora Elsa Nury Martínez hacia parte del sindicato SINDEASANCUM por ser la secretaria principal de dicho sindicato no se adelanto el tramite respectivo y el presidente de la asamblea para ese momento Dr. Pedro María Ramírez Ramírez procedió a suscribir el acto administrativo mediante el cual se desvinculo a dicha señora que fue lo que genero la condena para el departamento haber incumplido el trámite pertinente que debía seguirse, en este sentido, esta probada la culpa grave del demandado y se ratifica en los demás argumentos expuestos en la demanda”.*

1.3.2. DEMANDADO PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ: *“Solicita se exima de toda responsabilidad al señor Pedro María Ramírez Ramírez en virtud que no actúa con culpa grave, es decir, que no se cumplen los requisitos que indican el art. 2 de la ley 678 de 2001 en el sentido que*

debe haber actuado de manera dolosa o gravemente culposa lo que haya dado lugar al reconocimiento e indemnización por parte del estado de la condena solicitada ante el juez laboral por parte de la señora Elsa Nury Rodríguez. Como se dijo en la contestación de la demanda, el señor Pedro María Ramírez observo el procedimiento legal así mismo lo ha reconocido la apoderada de la parte actora cuando menciona que en la resolución donde se ordena la desvinculación de los funcionarios se aclaró en el párrafo que daban 15 días para proferirse las resoluciones de desvinculación, exceptuando aquellos que requirieran autorización por parte del Ministerio del Trabajo, trámite que debía cumplirse de manera previa al acto de desvinculación. El señor Pedro María haciendo uso de la confianza legítima que le debe asistir a todo funcionario de sus subalternos respecto de quienes deben adelantar sus procesos suscribe la resolución de desvinculación bajo la convicción plena y absoluta que se había cumplido ese procedimiento y como se puede observar en el manual de funciones que remitió la parte de la gobernación dentro de las funciones del señor Pedro María Ramírez no se encuentra la de verificar cumplimiento del procedimiento ante el ministerio, es decir, era en ese momento presidente de la asamblea su función no era realizar ese trámite, ese trámite dependía de la oficina jurídica de la gobernación de Cundinamarca, ya que esas dependencias eran las que prestaban apoyo a la asamblea, él bajo la convicción de que dicho proceso se había cumplido el trámite del permiso de la autorización ante el ministerio suscribe las resoluciones correspondientes bajo la premisa que se cumplió el proceso, de hecho cuando se suscribe la resolución en donde se ordena la desvinculación de los funcionarios se hace la salvedad que se debe cumplir el debido proceso y él así lo reconoce y se dan las indicaciones si se cumple con el procedimiento correspondiente, no hubo dolo todo lo contrario se previó dentro de la resolución que inicialmente da lugar a la desvinculación de los funcionarios que se debía agotar ese proceso, hay funciones establecidas dentro de la gobernación, dentro de las cuales se encuentra la de prestar apoyo jurídico a la asamblea departamental. En este caso, previo a definirse una posible responsabilidad se debe verificar que las funciones asignadas al servidor público contra quien se repite guardaban estrecha relación con el trámite demandado ante la jurisdicción y por lo tanto, es su actuación la que resulto determinante para la causación del daño antijurídico alegado. En el proceso laboral no se predico de ninguna manera que la función de realizar el trámite ante el ministerio estuviera a cargo del presidente de la asamblea, esta función la debe desarrollar las áreas de apoyo en cabeza de la dirección jurídica, no existe en este caso una responsabilidad jurídica que se le pueda atribuir ya que solo será responsable por omisión el funcionario que teniendo competencia para cumplir determinada conducta dejo de ejercerla generando un daño por el cual fue condenado o haya sido condenada la entidad, en este caso él no actuó ni por acción ni por omisión en el entendido que esta no era su función, sobre el particular el art. 5 ha establecido que es dolo y dolo se entiende como la conducta cuando el agente del estado requiere la realización de un hecho ajeno a la finalidad del servicio del estado y se presume que existe dolo cuando actúa 1. Por obrar con desviación de poder en su art. 6 también dispone que la culpa grave se entenderá cuando el agente del estado es gravemente culposo o actúa con culpa y en consecuencia actúa con infracción a la constitución y la ley de manera inexcusable omitiendo o extralimitando el ejercicio de sus funciones, se presume que la conducta es gravemente culposa cuando hay violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho, segundo cuando hay carencia o abuso de la competencia para proferir la decisión anulada determinada por error inexcusable y tercero omisión por las normas sustanciales o de la esencia de la validez de los actos administrativos determinadas por error inexcusable, en este caso, ninguna de las 3 condiciones para que se genere la culpa se puede atribuir a la conducta desplegada por el señor Pedro María, reitero su función era ser el presidente de la asamblea, verificar el cumplimiento de las decisiones de la asamblea y así lo hizo, la función que se le ordeno en la ordenanza de dar trámite a los permisos de autorización ante el Ministerio de Trabajo no le competía dentro de las funciones al Presidente de la Asamblea, por lo tanto, en ese sentido de ir a verificar previo al inicio del trámite del presente asunto que la función que se estaba endilgando como causa de la generación del daño hubiese sido propia de las funciones asignadas al señor Pedro María. Así las cosas, solicito exonerar de toda responsabilidad al señor Pedro María no solo porque no existe nexo causal entre su conducta y el perjuicio alegado por el estado, que es uno de los elementos constitutivos de la responsabilidad ya que no fue la suscripción de la resolución la que genero el daño sino fue la omisión de la oficina jurídica respectiva de hacer el trámite ante el ministerio la que genera el daño antijurídico que alega la gobernación de Cundinamarca”

1.3.3. El Ministerio Público no presentó concepto.

2. CONSIDERACIONES

2.1. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS:

2.1.1. En cuanto a la excepción de **VINCULACION DE TODOS LOS SUJETOS PROCESALES INVOLUCRADOS** el despacho se remite a lo resuelto en auto de 25 de marzo de 2022 que resolvió las excepciones previas.

2.1.2. Respecto a las excepciones de **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN, VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN** no gozan de la calidad de excepciones, en atención a que los hechos que se aducen como fundamento se limitan simplemente a negar o contradecir los supuestos de hecho en que los demandantes sustentan su acción. En este sentido, quepa recordar que el término “excepción”, está reservado para aquéllos únicos casos en que tal instrumento de defensa se traduce en la acreditación de hechos y razones distintos, encaminados a excluir, enervar o dilatar las pretensiones.

2.1.3. Finalmente, en relación con la **EXCEPCIÓN INNOMINADA**, sólo puede considerarse como un llamado al despacho para que en caso de encontrar una causal que pudiera enervar las pretensiones de la demanda, así lo indique, por lo que se tendrá en cuenta, advirtiendo que a la fecha no encuentra ningún motivo que impida proferir una decisión de fondo en este asunto.

2.2. LA RAZÓN DE LA CONTROVERSIA:

Conforme a lo determinado en la FIJACIÓN DEL LITIGIO se busca establecer si existió o no responsabilidad patrimonial por parte del señor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, al haber presuntamente desvinculado a la señora ELSA NURY MARTINEZ SILVA del cargo de Auxiliar de Servicios Generales Código 605 – Grado 03 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, sin el permiso previo judicial.

Surge entonces el siguiente problema jurídico:

¿Es o no responsable patrimonialmente el señor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, al haber presuntamente desvinculado a la señora Elsa Nury Martínez Silva del cargo de auxiliar de servicio generales código 605-grado 03 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, sin el permiso previo judicial?

Para dar respuesta a esta pregunta debemos tener en cuenta lo siguiente:

Las condiciones objetivas para que proceda la acción de repetición previstas en el artículo 90 de la Constitución Política, deben ser acreditadas en el plenario por la entidad pública demandante en el proceso, mediante el aporte de copia de la sentencia ejecutoriada o del acta de la conciliación junto con el auto aprobatorio de la misma o del documento en donde conste cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la ley, según el evento, y copia de los actos administrativos y demás documentos que demuestren la cancelación de la indemnización del daño; de lo contrario, esto es, si no se cumplen esas dos condiciones y no se acreditan en forma legal dentro del proceso, el Estado no puede ni tiene la posibilidad de sacar

avante la acción contra el agente estatal y menos aún la jurisdicción declarar su responsabilidad y condenarlo a resarcir.

Así mismo, es indispensable el aporte de las pruebas que demuestren la culpa grave o el dolo del funcionario vinculado al proceso, y que, por dicha conducta cumplida en ejercicio de sus funciones, se causó un daño por el cual la entidad pública debió reconocer una indemnización impuesta en una sentencia judicial condenatoria o en una conciliación, según el caso, dado que este aspecto subjetivo constituye la columna vertebral de la acción de repetición.

Esa carga de demostrar judicialmente los presupuestos objetivos (sentencia condenatoria y pago) y la conducta dolosa o gravemente culposa del agente público, por la cual debe reparar al Estado las sumas que éste canceló a las víctimas dentro de un proceso indemnizatorio, la tiene la parte actora no sólo al presentar la demanda, sino durante todo el desarrollo del proceso. No basta entonces la simple afirmación, y ni siquiera el solo aporte de la sentencia de condena a cargo del Estado, pues se trata de un proceso contencioso y declarativo de la responsabilidad del demandado que por culpa grave o dolo en su acción u omisión habría ocasionado un daño que resarcir el Estado y no de un proceso ejecutivo.

El Consejo de Estado ha expuesto sobre este punto que “(...) el interesado en obtener una sentencia favorable de la jurisdicción debe desplegar una actividad probatoria prolífica, acorde y proporcional con dicho interés, siendo, por tanto, indispensable que sea celoso en atender la carga procesal probatoria que implica el acreditamiento de los elementos que han sido explicados, para el éxito y prosperidad de las pretensiones y el aseguramiento de los fines constitucionales y legales de la acción de repetición, (...). Sobre este aspecto, bien señala el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil que “...incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen” y, en acatamiento del mismo, es menester reiterar la observancia de la carga procesal que le incumbe a la entidad demandante, de probar en las acciones repetición los requisitos configurativos de la acción, como noción procesal que se basa en el principio de autoresponsabilidad de las partes y como requerimiento de conducta procesal facultativa predicable a quien le interesa sacar avante sus pretensiones y evitar una decisión desfavorable”¹

De lo anotado podemos concluir que la parte demandante debía acreditar los siguientes elementos para determinar la responsabilidad del agente estatal:

- La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada, determinante de la condena.
- La existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación.
- El pago realizado por parte de ésta.
- La calificación de dolosa o gravemente culposa del agente estatal.

Para determinar la culpa grave o dolo se debe acudir a las disposiciones del Código Civil, que además de definir los calificativos de dolo y de culpa grave, clasifica las especies de culpa que existen, entre ellas la grave:

“(...) ARTÍCULO 63. CLASES DE CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO - Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil seis (2006) - Radicación número: 52001-23-31-000-1998-00150-01(17482)

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 (...)

Frente a estos conceptos, el Consejo de Estado ha señalado 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 6 y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos².

Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como son los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política³ y en la ley, a propósito de algunas instituciones como, por ejemplo, contratos, bienes y familia.

El artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, en todo caso, el demandante “deberá aportar todas las documentales que se encuentran en su poder” (subrayado fuera de texto). Así mismo, el artículo 166 de esa normatividad, indica que a la demanda deberá acompañarse los documentos que pretenda hacer valer y se encuentren en poder del demandante.

2.3. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS:

2.3.1 Conforme al material probatorio aportado, se encuentran **probados los siguientes hechos:**

- ✚ La señora Elsa Nury Martínez Silva laboró para la Asamblea de Cundinamarca en el cargo de Auxiliar Servicios Generales Código 605 grado 03 desde el 4 de junio de 1991 hasta el 19 de marzo de 2001⁴
- ✚ El 23 de noviembre de 2000 se fundó el SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA “SINDEASAMCUN” y entre sus fundadores se encontraba la señora Elsa Nury Martínez Silva⁵
- ✚ La señora Elsa Nury Martínez Silva fue nombrada como Secretaria del sindicato SINDEASAMCUN⁶
- ✚ El 24 de noviembre de 2000 fue radicado ante el MINISTERIO DEL TRABAJO la solicitud de inscripción en el registro sindical del sindicato de

² Sentencia que dictó la Sección Tercera el 31 de agosto de 1999. Exp. 10.865. Actor: Emperatriz Zambrano y otros. Demandado: Nación, Ministerio de Defensa. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque.

³ El artículo 83 Constitucional reza: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas”.

⁴ Pág. 158 y 160 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

⁵ Pág. 30 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

⁶ Pág. 9 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

empleados de la Asamblea Departamental de Cundinamarca "SINDEASAMCUN"⁷

- ✚ El 26 de diciembre de 2000 el Presidente del sindicato SINDEASAMCUN dirigió oficio al Presidente de la Asamblea de Cundinamarca, el señor Hernán Humberto Garzón Rodríguez, informándole del listado de los afiliados al sindicato y que gozaban de fuero sindical⁸
- ✚ Mediante acta de inscripción No. 00011 del 29 de diciembre de 2000, el Ministerio del Trabajo registró el sindicato de empleados de la Asamblea Departamental de Cundinamarca "SINDEASAMCUN"⁹
- ✚ Mediante ordenanza No. 02 del 27 de febrero de 2001 la Asamblea de Cundinamarca ordenó suprimir a partir de la publicación de esa ordenanza los cargos de la planta de empleos de la Asamblea Departamental prevista en ordenanzas y en especial las ordenanzas números 041 de 1992, 010 de 1995, 001 de 1998 y en la Resolución No. 384 de 1999 que estableció la planta de personal¹⁰
- ✚ Con resolución No. 010 del 15 de marzo del 2001 proferida por la Asamblea de Cundinamarca se ordenó suprimir la totalidad de los empleos de la planta de personal de la Asamblea de Cundinamarca, adoptada por medio de la Resolución No. 0384 del 14 de mayo de 1999¹¹
- ✚ Mediante oficio 0020102 del 16 de marzo de 2001 el Presidente de la Asamblea de Cundinamarca señor Pedro María Ramírez Ramírez le comunicó a la señora Elsa Nury Martínez Silva que el cargo de Auxiliar Servicios Generales 605-03 que ella venía desempeñando en la Asamblea de Cundinamarca fue suprimido por medio de la Ordenanza No. 002 del 27 de febrero de 2001 y la Resolución No. 010 del 15 de marzo de ese mismo año¹²
- ✚ El 16 de marzo de 2001 la señora Elsa Nury Martínez Silva dirigió oficio al señor Pedro María Ramírez como Presidente de la Asamblea de Cundinamarca solicitando reintegro a su cargo, toda vez que se encontraba amparada por el fuero sindical en su calidad de directivo sindical del sindicato "SINDEASAMCUN"¹³
- ✚ El 16 de mayo de 2001 la señora Elsa Nury Martínez Silva presentó demanda de fuero sindical contra el Departamento de Cundinamarca, que por reparto conoció el Juzgado Décimo Laboral¹⁴
- ✚ El 3 de octubre de 2002 el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Bogotá profirió fallo de primera instancia, en el cual consideró que: *"La demandante fue desvinculada de la Asamblea Departamental de Cundinamarca por supresión del cargo, dicha entidad estaba obligada a solicitar el permiso previo para desvincularla, por cuanto la actora se encontraba amparada por el fuero sindical al ser miembro directivo de la organización sindical denominada SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA "SINDEASAMCUN" y ordenó reintegrar a la señora Elsa Nury Martínez Silva al mismo cargo que desempeñaba al momento de su desvinculación o a uno de igual categoría y al pago de los salarios dejados de percibir*¹⁵

⁷ Pág. 10 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

⁸ Pág. 5 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

⁹ Pág. 52 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

¹⁰ Documento 018AnexosConstestacion, pág. 3

¹¹ Documento 018AnexosConstestacion, pág. 6

¹² Pág. 1 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

¹³ Pág. 3 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

¹⁴ Pág. 57 y 63 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

¹⁵ Pág. 292 al 300 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

- ✚ El 31 de octubre de 2003 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Laboral confirmó la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Laboral de Bogotá¹⁶
- ✚ El señor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, ejerció en la Asamblea Departamental de Cundinamarca como servidor público de elección popular – DIPUTADO, para los periodos constitucionales comprendidos entre el 1 de enero del año 1998 hasta el 18 de agosto de 2001 y fue presidente para el año 2001¹⁷
- ✚ Según el Reglamento Interno de la Asamblea de Cundinamarca¹⁸:

Artículo 7:	<p><i>La Mesa Directiva estará integrada por:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Un presidente.</i> 2. <i>Un primer vicepresidente y</i> 3. <i>Un segundo vicepresidente.</i>
<p><u>Art. 22</u> <u>Deberes del Presidente:</u></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Dirigir los debates de la Asamblea</i> 2. <i>Contestar a nombre de la Asamblea los mensajes orales que a ella hagan los secretarios de despacho, gerentes de los institutos descentralizados o cualquier persona que oficialmente se dirija a la Corporación.</i> 3. <i>Firmar ordenanzas</i> 4. <i>Cumplir y hacer cumplir el reglamento, mantener el orden dentro de la corporación y definir las cuestiones que acerca de él se susciten.</i> 5. <i>Cuidar que los diputados concurren puntualmente, requiriendo por escrito a los ausentes que no se hallen justamente impedidos o excusados.</i> 6. <i>Llamar a los suplentes en caso de faltas absolutas o temporales de los principales, atendiendo el orden de colocación de sus nombres en las correspondientes listas electorales. Previo requerimiento público que será hecho en dos sesiones distintas.</i> 7. <i>El presidente calificará como faltas absolutas de los diputados, la muerte, la renuncia admitida y la incapacidad legal o física definitiva.</i> 8. <i>Nombrar todas las comisiones accidentales.</i> 9. <i>Convocar a sesiones especiales a la corporación</i> 10. <i>Declarar abierta o cerrada la discusión de ordenanzas, resoluciones o proposiciones.</i> 11. <i>Enviar a la sanción del gobernador los proyectos de ordenanza dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su aprobación en último debate.</i> 12. <i>Firmar las actas de la corporación y demás comunicaciones a nombre de la Asamblea</i> 13. <i>Someter a la consideración de la corporación las objeciones del gobernador</i> 14. <i>Sancionar las ordenanzas que el Gobernador no haya sancionado dentro del término legal.</i> 15. <i>Llevar un folder con sus respectivas copias con todos los proyectos aprobados, en último debate por la corporación y enviados para la sanción del ejecutivo.</i> 16. <i>Autorizar a la secretaria general la expedición de copias de documentos y certificaciones que le solicite la Corporación y que no</i>

¹⁶ Pág. 317 al 324 Cuaderno 1 del expediente J10 Laboral

¹⁷ Documento 063 del expediente digitalizado

¹⁸ Documento 062 del expediente digital

	<p><i>tengan la calidad de reservados. La secretaria no podrá expedir copias o certificaciones sin autorización presidencial.</i></p> <p><i>17. Solicitar de las oficinas públicas los documentos que se requieran por las comisiones a diputados.</i></p> <p><i>18. Redactar y suscribir las comunicaciones que se dirijan a entidades oficiales o particulares, al señor Gobernador, a los secretarios del despacho y demás altos funcionarios.</i></p> <p><i>19. Cuidar que el Secretario General, el auxiliar y los demás empleados de la Asamblea desempeñen cumplidamente sus deberes y funciones.</i></p> <p><i>20. Requerir de las comisiones, la oportuna presentación de los trabajos encomendados.</i></p> <p><i>21. Llamar al vicepresidente en turno para presidir la sesión cuando haya de tomar parte en alguna discusión.</i></p> <p><i>22. Dar cuenta a la Corporación de todas las resoluciones y determinaciones que tome extra-sesión, del curso de las comunicaciones y documentos que lleguen a la Corporación.</i></p> <p><i>23. Velar porque la Secretaria General cuide de los bienes muebles e inmuebles que pertenezcan a la Corporación.</i></p> <p><i>24. Repartir conjuntamente con el secretario, los proyectos de ordenanza a las respectivas comisiones.</i></p> <p><i>25. Desempeñar los deberes que este reglamento le impone, los que posteriormente le señale la Asamblea y los que sean necesarios para el correcto funcionamiento de la entidad.</i></p> <p><i>26. Todas las disposiciones, resoluciones o decisiones que tome el Presidente, aun fuera de sesiones, inclusive, la de levantar o no la sesión, son apelables ante la Asamblea y revocables o anulables por ella. El presidente tiene la obligación de someter a consideración de la Corporación en forma inmediata, toda apelación que se interponga reglamentariamente.</i></p> <p><i>27. El Presidente será reemplazado en las ausencias temporales o accidentales, por los vicepresidentes, en caso de ausencia de éstos, ocupará la Presidencia el Diputado que por orden alfabético de apellido corresponda y recibe el tratamiento de Presidente.</i></p>
--	--

✚ Mediante Resolución No. 00078 el Secretario Jurídico de Cundinamarca ordenó girar a favor del apoderado de la señora Elsa Nury Martínez Silva ante el Juzgado Décimo Laboral la suma de \$121.730.885 por concepto de la condena dentro del proceso ejecutivo No. 2004-882¹⁹.

2.3.2. Entremos ahora a resolver el interrogante planteado:

¿Es o no responsable patrimonialmente el señor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, al haber presuntamente desvinculado a la señora Elsa Nury Martínez Silva del cargo de auxiliar de servicios generales código 605-grado 03 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, sin el permiso previo judicial?

La respuesta es negativa por los motivos que se entran a exponer:

¹⁹ Documento 002AnexosDemanda

Están probados los 3 primeros elementos de la acción de repetición, esto es, la existencia de una obligación pecuniaria derivada de una condena impuesta mediante sentencia ejecutoriada y la calidad del agente, al igual que el pago de dicha obligación, pues obra la certificación de pago de la directora de Tesorería de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Cundinamarca.

Así las cosas, entraremos a estudiar si la conducta del agente fue dolosa o gravemente culposa.

Aduce el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad demandante que se acoge la propuesta de repetir en contra del señor Pedro María Ramírez Ramírez, ex presidente de la Asamblea de Cundinamarca, por no haber dado cumplimiento a la normatividad referente al amparo de fuero sindical que ostentaba la actora y haberla retirado del servicio sin mediar previamente la autorización judicial para tal efecto.

El Consejo de Estado ha señalado *“(...) en el caso de que la acción de repetición o el llamamiento en garantía con fines de repetición deriven de la expedición de un acto administrativo, la declaración de nulidad de éste no acarrea necesariamente 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 (...)”*²⁰

De lo anterior se desprende que el solo hecho de que el acto administrativo sea declarado nulo por la jurisdicción contenciosa administrativa, no constituye prueba por si sola de la responsabilidad del agente que lo expidió, pues como se ha manifestado, no basta solo constatar la ilegalidad del mismo, sino que también se debe acreditar y probar que el funcionario obró bajo la modalidad de dolo o culpa grave, conducta exigida en el presente medio de control de repetición.

Así mismo, se debe tener en cuenta si el actuar del agente se dio bajo los preceptos de la mala o buena fe, es decir, si el agente tenía bajo su conocimiento la ilegalidad del acto y el daño que podría acarrear la expedición de este.

Revisado el material probatorio allegado al expediente, observa el despacho que no se logró demostrar que el demandado PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ haya actuado con dolo o culpa grave.

En efecto, se logró demostrar que el señor PEDRO MARÍA RAMIREZ RAMIREZ remitió oficio a la señora Elsa Nury Martínez Silva comunicándole que el cargo de auxiliar de servicios generales 605-03 que ella venía desempeñando en la Asamblea de Cundinamarca había sido suprimido por medio de la Ordenanza No. 002 del 27 de febrero de 2001 y la Resolución No. 010 del 15 de marzo de ese mismo año.

En virtud de esa comunicación la señora Martínez Silva presentó demanda contra el Departamento de Cundinamarca por fuero sindical, ya que se encontraba amparada por fuero sindical. El a quo acogió sus pretensiones considerando que la entidad demandada estaba obligada a solicitar el permiso previo para desvincularla por cuanto se encontraba amparada por el fuero sindical al ser miembro directivo de la organización sindical “SINDEASAMCUN”, decisión que fue confirmada en segunda instancia.

²⁰ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección B, MP: Doctora Ruth Stella Correa Palacios. Radicación: 110010326000-2007-00074-00

Con todo, no es posible deducir responsabilidad alguna del señor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ que conduzca a la prosperidad de las pretensiones, pues no basta con la sola afirmación, era necesario demostrar que tenía asignada la función de solicitar la autorización judicial para el retiro del servicio de los empleados que se encontraban amparados por fuero sindical. Sin embargo, de las pruebas allegadas no se encontró que dicha función estuviera asignada al demandado en su calidad de Presidente de la Asamblea Departamental.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la parte demandante no demostró la culpa grave o el dolo con que actuó el señor PEDRO MARIA RAMIREZ RAMIREZ, la decisión que se dicte será adversa a las pretensiones de la entidad pública demandante

2.4. De la condena en costas

La condena en costas la adopta el juez teniendo en cuenta la conducta de la parte vencida en el proceso, pues no es una regla de aplicación forzosa y general.

El artículo 188 del CPACA no obliga al juzgador a condenar en costas indefectiblemente sin que medie una valoración de la conducta de la parte vencida en el proceso, dicha norma señala que se debe disponer sobre dicha condena solo en la sentencia que decida el mérito del asunto sometido a debate en el proceso.

Analizado dicho aspecto, este despacho estima que en esta oportunidad no hay lugar a imponer condena en costas, debido a que no se aprecia temeridad o abuso de las atribuciones o derechos procesales por las partes. Además, las costas deben aparecer comprobadas, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del C.G.P, según el cual "*Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*", situación que no se ha presentado en el caso estudiado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y CUATRO (34) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUÍTO DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y, por autoridad de la Ley,**

FALLA:

PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones propuestas por el demandado, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Notificar a las partes del contenido de esta decisión en los términos del artículo 203 del CPACA.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


OLGA CECILIA HENAO MARÍN
Juez

Firmado Por:
Olga Cecilia Henao Marin
Juez
Juzgado Administrativo
034
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a455f62141dc086b374eef3aeef9f9832a37872128f63b72dc7ec04590a66147**

Documento generado en 16/08/2023 10:22:12 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>