



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Radicado	08001-33-31-005-2007-00200-00
Acción	Repetición
Demandante	Municipio de Ponedera (Atlántico)
Demandado	Francisco Manotas Manotas
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el despacho a dictar sentencia al interior de acción de repetición interpuesta por el municipio de Ponedera (Atlántico) en contra del señor Francisco Manotas Manotas.

II.- ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES:

Se solicitó lo siguiente:

“1- Se condene a pagar al señor FRANCISCO MANOTAS MANOTAS la suma de ochenta y un millones ochocientos sesenta mil quinientos treinta y cinco pesos, al Departamento Nacional de Planeación al incumplir en su condición de Alcalde del Municipio de Ponedera con el convenio número 562 del 14 de diciembre del 2001 suscrito entre la Comisión Nacional de Regalías y el municipio de Ponedera.

2- Que en caso de que el municipio de Ponedera desembolse el dinero antes mencionado en el transcurso del proceso, este sea reintegrado por el señor FRANCISCO MANOTAS MANOTAS.

3- Que se condene al demandado a pagar perjuicios morales a la demandante, en la suma de cien (100) salarios mínimos vigentes al momento de dictar sentencia.

4- Se ordene los ajustes monetarios y al pago de intereses de acuerdo con lo ordenado en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, en los valores que así lo requieran.

6- (sic) Se condene en costas a (sic) el demandado.”

2.2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

DE HECHO:

Los señalados por la parte demandante, el despacho los sintetiza, así:

Entre la Comisión Nacional de Regalías (CNR) y el municipio de Ponedera (Atlántico), en calidad de ente ejecutor, se celebró Convenio No. 562 del 14 de diciembre de 2.001, cuyo objeto consistió en *“hacer entrega del saldo (o la totalidad) de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías asignados para la ejecución del proyecto FNR 18258 denominado: “MEJORAMIENTO DE LA VÍA MACONDAL (K41+200 CARRETERA ORIENTAL DEL ATLÁNTICO) –K9 + 500 (VARIANTE PONEDERA – SABANALARGA) EN EL MUNICIPIO DE PONEDERA – ATLÁNTICO”*, destinándose la suma de \$257.801.424, para la ejecución del mismo.

El Departamento Nacional de Planeación, elaboró Acta de Liquidación Bilateral de ese convenio, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, la cual fue remitida al representante legal del ente ejecutor, mediante oficio No. R 710390.

Al ente territorial hoy demandante, se le solicitó remitir las actas finales de entrega de obra y los comprobantes de pago demostrativos de la ejecución de los recursos asignados para la ejecución del proyecto FNR 18258. De lo contrario, el Departamento Nacional de Planeación procedería a liquidar unilateralmente el Convenio No. 562 del 14 de diciembre de 2.001, incluyendo los recursos por justificar, esto es, la suma de \$81.860.535, como dineros a reintegrar por concepto de recursos no ejecutados.

Adelantada la actuación administrativa descrita, el Departamento Nacional de Planeación, profirió Resolución No. 1519 del 11 de septiembre de 2006, mediante la cual liquidó unilateralmente el aludido convenio.

En contra de esa decisión, el municipio de Ponedera (Atlántico) interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de Resolución No. 0145 del 9 de febrero de 2.007, confirmatoria de la decisión inicial.

Debido a la conducta dolosa del demandado, el municipio de Ponedera (Atlántico) deberá reintegrar al Departamento Nacional de Planeación, la suma de \$81.860.535.

2.2.1. DE DERECHO:

Fueron citadas como violadas las siguientes normas:

- Constitución Política: artículo 90
- Código Contencioso Administrativo: artículo 77 y 78
- Ley 678 de 2001

2.2.2. POSICIÓN DE LOS SUJETOS PROCESALES

Demandante

Se arguyó que el hoy demandado, señor Francisco Manotas, en su condición de ex Alcalde del municipio de Ponedera (Atlántico), actuó con dolo, pues incumplió el Convenio No. 562 del 14 de diciembre de 2001, suscrito entre la Comisión Nacional de Regalías y el ente territorial demandante, omisión que, a la postre, conllevó a que el municipio de Pondera reembolsara al Departamento Nacional de Planeación, la suma de \$81.860.535, por concepto de recursos no ejecutados.

Demandado

A través de curador ad-litem, contestó la demanda.

Ministerio Público

En esta oportunidad, se abstuvo de emitir concepto.

2.2.3. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda tiene nota de presentación personal en la Oficina Judicial, correspondiéndole por reparto al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de esta ciudad (fl. 20), Posteriormente, fue admitida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Barranquilla, mediante auto del 24 de enero de 2013 (fl. 53).

En cumplimiento a lo ordenado por el Acuerdo No. PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se remitió el expediente a este juzgado, el cual aprehendió su conocimiento a través de auto del 10 de febrero de 2016 (fl. 63).

Mediante proveído del 1º de octubre de los corrientes, se aperturó el ciclo probatorio.

A través de auto del 9 de noviembre de la cursante anualidad, se corrió traslado a los sujetos procesales para alegar de conclusión, derecho del cual no hicieron uso los apoderados de las partes.

III.- VALIDEZ PROCESAL

El trámite procesal se adelantó con observancia de los preceptos de orden constitucional y legal, sin que se advierta causal de nulidad susceptible de invalidar lo actuado.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente litigio, se contrae a determinar si están dados o no los presupuestos legales para la procedencia de la acción de repetición. En concreto, si el pago de las sumas dinerarias otrora sufragadas por el municipio de Ponedera (Atlántico), como consecuencia de la liquidación unilateral del Convenio Interadministrativo No. 562 del 14 de diciembre de 2.001, suscrito entre la Comisión Nacional de Regalías y ese ente territorial, ordenada por el Departamento Nacional de Planeación, a través de Resolución No. 1519 del 11 de septiembre de 2.006, fue o no consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo del demandado.

4.1.1. TESIS

La acción de repetición debe cumplir con todos los presupuestos legales, tanto objetivos como subjetivos.

4.1.2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La acción de repetición prevista en el artículo 90 de la Constitución Política, fue desarrollada en los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo¹ y la Ley 678 de 2001.

El primero de tales contenidos normativos, dispuso:

*“**ARTÍCULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste...”

Bajo ese lineamiento constitucional, mediante la Ley 678 de 2001, se reglamentó la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Los artículos 1º y 2º de ese cuerpo normativo, fijan el objeto y los parámetros en el ejercicio de la acción de repetición, así:

*“**ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY.** La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores y ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política o del llamamiento en garantía con fines de repetición.*

***ARTÍCULO 2o. ACCIÓN DE REPETICIÓN.** La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial...”*

En sentencia del 24 de febrero de 2016; Exp. No. 11001-03-26-000-2009-0007-00 (36310); C.P Dr. Hernán Andrade Rincón; la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, analizó la finalidad de la acción en comento, de la siguiente manera:

“(…)

Esta acción, 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

¹ Vigente para la época de los hechos.

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 debido salir del patrimonio estatal para el reconocimiento de una indemnización, de manera que la finalidad de la misma la constituye la protección del patrimonio estatal, necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho.

Como una manifestación del principio de la responsabilidad estatal, el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política señala que “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”.

En tal sentido, la acción de repetición fue consagrada en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-430 de 2000, como un mecanismo para que la entidad condenada judicialmente en razón de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o ex funcionario suyo, pueda solicitar de éste el reintegro de lo que hubiere pagado como consecuencia de una sentencia o de una conciliación o de otra forma de terminación de un conflicto. De conformidad con la disposición legal anotada, el particular afectado o perjudicado con el daño antijurídico por la acción u omisión estatal, está facultado para demandar a la entidad pública, al funcionario o a ambos. En este último evento, la responsabilidad del funcionario habrá de establecerse durante el proceso correspondiente.

Esta posibilidad ha sido consagrada también en ordenamientos especiales tales como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, la cual, en su artículo 71, consagró que “en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de un daño antijurídico que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”, norma referida, en este caso, a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

El mandato constitucional del inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política encuentra su desarrollo en la Ley 678 del 3 de agosto de 2001, “por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”.

Dicha ley definió la repetición como una acción 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 al

reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercerá contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

La Ley 678 de 2001 reguló tanto los aspectos sustanciales como los procesales de la acción de repetición y del llamamiento en garantía con tales propósitos fijó, bajo la égida de los primeros, generalidades como el objeto, la noción, las finalidades, el deber de su ejercicio y las especificidades, al igual que las definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se califica la conducta del agente, al tiempo que consagró algunas presunciones legales con obvias incidencias en materia de la carga probatoria dentro del proceso; y con el cobijo de los segundos regula asuntos relativos a la jurisdicción y competencia, legitimación, desistimiento, procedimiento, término de caducidad de la acción, oportunidad de la conciliación judicial o extrajudicial, cuantificación de la condena y determinación de su ejecución, así como lo atinente al llamamiento en garantía con fines de repetición y las medidas cautelares en el proceso.

“(…)

Dicha acción, 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. Por consiguiente, el objetivo de esa acción es la protección del patrimonio estatal, necesario para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho.

Para su prosperidad, la reiterada jurisprudencia del Órgano de Cierre de esta jurisdicción², ha señalado que deviene imperativo la acreditación de los siguientes requisitos:

- 1) Existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente.
- 2) Pago de la indemnización a cargo de la entidad pública.
- 3) La calidad del demandado como agente o ex agente del Estado demandado.
- 4) Culpa grave o el dolo en la conducta del demandado.
- 5) Que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico.

² Consejo de Estado – Sección Tercera; sentencias del 28 de febrero de 2011; Exp. No. 2007-00074; C.P Dra. Ruth Stella Correa Palacio; 24 de julio de 2013; Exp. No. 2008-00125-01; C.P Dr. Jaime Orlando Santofimio; 24 de febrero de 2016; Exp. No. 2009-0007-00; C.P Dr. Hernán Andrade Rincón, entre otras.

Así mismo, ha trazado la metodología a seguir al momento de examinarse tales exigencias, señalando el orden a seguir al momento de su estudio. En ese sentido, ha precisado que de la acreditación de las exigencias i) y ii) indicadas en líneas anteriores, dependerá el estudio de las restantes. Sobre lo anterior, se sostuvo:

“(…)

En relación con lo anterior se debe precisar que la no acreditación de los dos primeros requisitos, esto es la imposición de una obligación a cargo de la entidad pública demandante y el pago real o efectivo de la indemnización respectiva por parte de esa entidad, tornan improcedente la acción y relevan al Juez por completo de realizar un análisis de la responsabilidad que se le imputa a los demandados. En efecto, los supuestos referidos constituyen el punto de partida para estudiar de fondo los hechos atribuibles a la conducta de quienes han sido demandados, pues el objeto de la repetición lo constituye la reclamación de una suma de dinero que hubiere sido cancelada por la entidad demandante, de manera que la falta de prueba de ese daño desvirtúa totalmente el objeto de la acción, en relación con la cual se habría de concluir que carece de fundamento y, por tanto, en tales casos se deberán negar las súplicas de la demanda³.

(…)”

4.1.3. ACERVO PROBATORIO

Al informativo se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Fotocopia simple de la Resolución No. 1519 del 11 de septiembre de 2006, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, “*Por medio de la cual se liquida unilateralmente un convenio*”.
- Fotocopia simple de la Resolución No. 0145 del 9 de febrero de 2007, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, “*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*”.

4.1.4. CASO CONCRETO

El municipio de Ponedera (Atlántico), solicitó declarar la responsabilidad del señor Francisco Manotas, por la supuesta comisión de una conducta dolosa y gravemente culposa originada, según se afirmó en la demanda, por el presunto incumplimiento del Convenio Interadministrativo No. 562 del 14 de diciembre de 2.001, suscrito entre la Comisión Nacional de Regalías y ese ente territorial, que, a la postre, conllevó a su liquidación unilateral, ordenada por el Departamento Nacional de Planeación, a través de Resolución No. 1519 del 11 de septiembre de 2.006.

³ Ídem

Con base en lo anterior, se ordenó al municipio de Ponedera (Atlántico), reintegrar la suma de \$81.860.535, por concepto de recursos no ejecutados, los cuales no fueron justificados por el ente ejecutor.

Conforme al recaudo probatorio anteriormente relacionado, se analizará, entonces, el cumplimiento de los requisitos para la prosperidad de las pretensiones resarcitorias ejercitadas por vía de acción de repetición. Veamos:

La existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente.

Resulta pertinente indicar que esta acción puede incoarla la entidad pública que resulte condenada, en el evento de que su pretensión se encamine al reembolso del pago parcial o total realizado en virtud de una orden judicial, pues la misma es de carácter patrimonial y compensatoria, cuyo fin último es que tales emolumentos retornen al erario público.

En lo relativo a los presupuestos para la procedencia de la acción de repetición, el H. Consejo de Estado, en sentencia del 5 de mayo de 2020, señaló⁴:

“[E]l patrimonialmente responsable frente a la administración debe ser un servidor o ex servidor estatal, (i) que con su conducta dolosa o gravemente culposa, haya dado lugar al (ii) pago de una indemnización, como consecuencia de (iii) una sentencia judicial condenatoria, conciliación y otra forma de terminación de un conflicto. De igual manera, la Ley 678 de 2001 se ocupó de regular los aspectos sustanciales de la acción de repetición y para ello no solo previó lo relativo al objeto, noción, finalidades y deber de ejercicio de esta acción, sino que además -al tratar el presupuesto del dolo y culpa grave con las que se califica la conducta del agente- consagró en sus artículos 5 y 6 una serie de definiciones y de “presunciones legales” con una incidencia enorme en el ámbito probatorio. De manera que lo relativo a la culpa grave o dolo en la conducta del agente público se debe estudiar de conformidad con las normas vigentes en la fecha o época en que se presentaron las acciones u omisiones que dieron lugar al fallo contra el Estado y que desencadenaron la responsabilidad y el ulterior pago a la víctima del daño, lo que conlleva a señalar que para este caso son aplicables los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, que para la calificación de la conducta del agente prevén la aplicación de presunciones que alivianan la carga probatoria necesaria para determinar la responsabilidad patrimonial del agente estatal, normas que se aplicarán con el fin de calificar la conducta del demandado y establecer si se aviene al estándar necesario para que sea capaz de comprometerla.”

Respecto a esta exigencia, en autos no está acreditado que el reembolso pretendido por la entidad pública demandante, tenga su génesis en una condena judicial, acuerdo conciliatorio, transacción u otra forma de terminación

⁴ Consejo de Estado – Sección Tercera; sentencia del 5 de mayo de 2020; Exp. No. 2008-00406-01 (51.562); C.P Dr. Ramiro Pazos Guerrero

de un conflicto, pues lo solicitado se contrae al retorno de unos recursos, cuyo reintegro fue ordenado por el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Resolución No. 1519 del 11 de septiembre de 2006, “*Por medio de la cual se liquida unilateralmente un convenio*”; empero, no se trata de una indemnización.

Nótese que la pretensión primera del líbello demandatorio, fue diseñada, así:

“1- Se condene a pagar al señor FRANCISCO MANOTAS MANOTAS la suma de ochenta y un millones ochocientos sesenta mil quinientos treinta y cinco pesos, al Departamento Nacional de Planeación al incumplir en su condición de Alcalde del Municipio de Ponedera con el convenio número 562 del 14 de diciembre del 2001 suscrito entre la Comisión Nacional de Regalías y el municipio de Ponedera.

(...)”

Como se advierte, lo pretendido por la parte demandante, es que se condene al señor Francisco Manotas, al pago de una suma dineraria a favor del Departamento Nacional de Planeación, es decir, de un tercero, situación que desnaturaliza el ejercicio de la acción de repetición, pues la pretensión debe beneficiar directamente a la entidad demandante –salvo en los eventos en que el Ministerio Público obre como parte actora, en calidad de garante del patrimonio público-, bajo el entendido de retornar aquellos recursos pagados por concepto de una indemnización, derivada de una condena judicial, acuerdo conciliatorio, transacción u otra forma de terminación de un conflicto.

En todo caso, si el Departamento Nacional de Planeación, pretendiese recuperar las sumas de dinero cuya devolución ordenó al municipio de Ponedera (Atlántico), en calidad de ejecutor del Convenio Interadministrativo No. 562 del 14 de diciembre de 2.001, la vía procesal adecuada es la acción de controversias contractuales, la cual podía ejercitar el DNP directamente y no un tercero, verbigratia, el municipio de Ponedera (Atlántico).

Las anteriores razones, resultan suficientes para denegar las pretensiones de la demanda.

Costas

Dado que no se demostró aptitud temeraria, desleal ni dilatoria, no procede la condena en costas. Esta evaluación se realiza con fundamento en lo ordenado en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, administrando justicia, en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero.- Denegar las pretensiones de la demanda, de conformidad a las motivaciones precedentes.

Segundo.- Sin costas.

Radicación: 08001-33-31-005-2007-00200-00
Demandante: Municipio de Ponedera (Atlántico)
Demandado: Francisco Manotas Manotas
Acción: Repetición

Tercero.- Notifíquese personalmente esta decisión al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho Judicial.

Cuarto.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ

Firmado Por:

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 015 ADMINISTRATIVO DE BARRANQUILLA

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:

61254d8e4537be01289069dc974141a83fc682d1af660033affa80a9f1e7a737

Documento generado en 16/12/2020 04:22:42 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>