



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

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicado	08001-33-31-010-2002-01663-00
Acción	Repetición
Demandante	Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla
Demandado	Bernardo Hoyos Montoya y otros
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

El Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, a través de apoderado, promovió demanda en ejercicio de la acción de repetición, formulando las siguientes

I) PRETENSIONES

“1. Que se ordene a los señores Bernardo Hoyos Montoya, Guillermo Hoenisber (sic), Antonio Peñaloza, Cecilia Páez Correa y Hugo Ramírez Vásquez, a reintegrar la suma de TREINTA MILLONES SEICIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$30.607.537) m/cte, pagadas por el Instituto Distrital de Tránsito de Barranquilla, con motivo de la sanción condenatoria que impuso el Tribunal Superior Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Quinta Decisión Laboral, mediante providencia de fecha julio 25 del 2002 expediente 7394-50 (F) promovido por LUIS EDUARDO CASTRO ALTAHONA.

2. Se ordene actualizar los valores pagados por el Instituto Distrital de Tránsito y Transportes de Barranquilla de conformidad con lo previsto en el Artículo 178 del C.C.A., y se reconocerán los intereses legales y la indexación desde la fecha en que la entidad demandante cumplió con la obligación de pagar.

3. Que se condene a los señores Bernardo Hoyos Montoya, Guillermo Hoenisber (sic), Antonio Peñaloza, Cecilia Páez Correa y Hugo Ramírez Vásquez, al pago de las costas del proceso”.

II) CAUSA PETENDI

2.1 Fundamentos de hecho

Los diseñados en el escrito genitor, el despacho los sintetiza, así:

El señor Luis Castro Altagona, laboró en el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte, en el cargo de Técnico Administrativo IV, adscrito a la Unidad de Control Interno,

fungiendo, a su vez, como Presidente del Sindicato de Servidores Públicos de la misma entidad.

Mediante la Resolución 1253 del 16 de octubre de 1998, expedida por el Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, se suprimió el cargo de Técnico Administrativo IV, desempeñado por el mencionado ex – servidor público.

El señor Castro Altahona instauró demanda ante la justicia ordinaria, a fin de que se ordenara su reintegro al referido empleo y el pago de los salarios dejados de percibir, cuyo conocimiento correspondió, por reparto, al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla, despacho que en sentencia del 15 de agosto de 2000, accedió a las pretensiones, decisión confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla el 25 de julio de 2001.

Con el propósito de cumplir lo ordenado, el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, reintegró al señor Luis Eduardo Castro Altahona y, según afirmó, le canceló la suma de \$30.607.537.

2.2 De derecho

Fueron citadas como violadas las siguientes normas:

- Constitución Política: artículos 2º, 39 y 90

Código Contencioso Administrativo: artículo 86, inciso 2º

- Ley 678 del 3 de agosto de 2001

III) TRÁMITE PROCESAL

Inicialmente, la demanda correspondió al H. Tribunal Administrativo del Atlántico, corporación que por auto del 29 de noviembre de 2002, la admitió (fl. 109).

En cumplimiento al plan de descongestión, implementado por los Acuerdos PSAA11-8417 de 2011 y PSAA 12-9524 de 2012, expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se remitió el proceso al Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla, despacho que mediante proveído del 25 de julio de 2012, avocó conocimiento del proceso (fl. 115).

De conformidad al Acuerdo No. PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se adscribió el asunto al Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla quien, a través de proveído del 22 de enero de 2016, lo aprehendió. (fl. 124).

En virtud del Acuerdo No. CSJATA17-363 del 20 de enero de 2017, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico, se ordenó la redistribución del proceso, correspondiéndole al Juzgado Quince Administrativo

del Circuito de Barranquilla (fl. 130), avocándose el conocimiento a través de proveído del 27 de marzo de 2017.

Por auto del 26 de abril de 2021, se inadmitió la solicitud de llamamiento en garantía formulada por el apoderado del demandado.

El 13 de mayo de 2021, se decretó la apertura el ciclo probatorio.

Mediante auto del 26 de la cursante anualidad, se corrió traslado a los sujetos procesales para que alegar de conclusión, derecho del cual no fue ejercitado por los apoderados de las partes (expediente digital).

IV) POSICIÓN DE LAS PARTES

4.1 Demandante

Aseveró que los ex - funcionarios implicados en la desvinculación del señor Luis Eduardo Castro Altahona, vulneraron normas de estirpe constitucional y legal, dado que gozaba de la garantía foral; sin embargo, su cargo fue suprimido, sin mediar la correspondiente autorización judicial, conducta omisiva que, a su juicio, *“presuntamente corresponde a las causales de dolo y culpa grave relacionadas en los artículos quinto y sexto de la ley 678/01, en especial los numerales primero y tercero de los artículos en mención”*.

4.1.2 Demandados

BERNARDO HOYOS MONTOYA

Por conducto de apoderado, se opuso a todas y cada una de las pretensiones, argumentando que no se demostraron las situaciones que tratan de endilgarse a su representado.

Propuso las excepciones de i) desistimiento de la demanda; ii) falta de legitimación para demandar; iii) perención del proceso; iv) prescripción extintiva de la acción de repetición y; v) caducidad.

HUGO FERNANDO RAMÍREZ VÁSQUEZ

Controvirtió los hechos y pretensiones, aseverando que no se aportaron pruebas demostrativas de conductas dolosas o gravemente culposas de su prohijado.

Formuló los siguientes medios exceptivos: i) exclusión legal de la responsabilidad por inexistencia de dolo y/o culpa grave; ii) omisión de la obligación de la carga probatoria que demuestre el daño de que acciona en repetición.

GUILLERMO HOENISBERG

No contestó la demanda.

ANTONIO PEÑALOZA

No contestó la demanda

CECILIA PÁEZ CORREA

No contestó la demanda

Ministerio Público

En esta oportunidad, se abstuvo de emitir concepto.

4.1.3 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.

4.1.4 De las excepciones

Previo a abordar el fondo del asunto, el despacho estima necesario pronunciarse acerca de las excepciones de desistimiento por no pago de los gastos procesales; perención y falta de legitimación para demandar, propuestas por el demandado, señor Bernardo Hoyos Montoya.

Sobre el particular, pertinente precisar que, dado el carácter público de la acción de repetición, dichos fenómenos, resultan inaplicables, pues lo pretendido se contrae al retorno al erario público de los dineros pagados a terceros, en virtud de una condena judicial, conciliación, transacción u otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado, amén de que, por otro lado, el artículo 148 del C.C.A., en su último inciso, establece que ***“En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada”***. (Negrilla fuera del texto)

Ahora, pese a que, en efecto, no se sufragaron los gastos ordinarios del proceso dentro de la oportunidad prevista, mal se podría acceder a lo deprecado en el medio exceptivo, dada la naturaleza de este asunto, aunado a que es deber del juez *“dirigir el proceso, velar por su rápida solución, presidir las audiencias, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y dilación del proceso y procurar la mayor economía procesal”*¹; impulso oficioso que permitió superar la etapa de notificación. Téngase en cuenta que una vez constituida en debida forma la relación jurídico-procesal, esto es, trababa la litis, son oficiosas, vale decir, corresponde proseguir las etapas procesales subsiguientes.

Con relación a la excepción de falta de legitimación para demandar, se planteó que la parte demandante se abstuvo de aportar sentencia en la que se determinara *“si la responsabilidad para reparar por parte del municipio al señor LUIS EDUARDO*

¹ Artículo 42 numeral 1º del C. G. del P.

CASTRO ALTAHONA, fue consecuencia de la conducta gravemente culposa de mi defendido”.

Ab-initio, el despacho estima que, contrario a lo señalado por el apoderado judicial del señor Hoyos Montoya, para instaurar la acción de repetición en contra de un agente o ex agente del Estado, no es requisito *sine qua non*, la existencia de una decisión judicial que haya establecido determinada responsabilidad, pues si se parte de ese supuesto, toda acción de repetición quedaría supeditada a un pronunciamiento judicial previo, como presupuesto de procedibilidad, sin perder de vista que en el asunto sometido a estudio, el proceso especial de fuero sindical en contra del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, otrora a conocimiento del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla, tenía una finalidad distinta al litigio objeto de estudio.

Es menester señalar, que el señor Bernardo Hoyos Montoya, conformaba la junta directiva del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla (fls. 23 a 26), órgano cuyo pleno, otorgó facultades al señor Hugo Ramírez Vásquez, en punto de ejecutar la reestructuración organizacional y administrativa de esa entidad; por lo tanto, afloran razones suficientes para afirmar que el demandado está legitimado por pasiva para comparecer al proceso.

Acorde a lo anterior, el medio exceptivo analizado, no tiene la vocación de prosperar.

Sobre la excepción de prescripción, limitó su fundamento a una transcripción normativa consagrada en el código civil, sin precisar el supuesto fáctico originario de esa figura; empero, de haberlo realizado, tampoco tendrían asidero dentro del marco normativo contenido en la Ley 678 de 2001, pues al interior de la acción de repetición, el legislador contempló única y exclusivamente el instituto de la caducidad.

En consecuencia, se desestima la excepción analizada.

Respecto a la excepción de caducidad, expuso que el *“pago fue efectuado el 8 del mes de enero de 2002 según comprobante número 3573 (...), este concepto se consagra para decretar por parte de este juzgado la caducidad de la acción de repetición dado que el Distrito de Barranquilla, no ha realizado las acciones pertinentes y que les toca, para el impulso del proceso y para ejercer la acción de repetición”*.

El artículo 11 de la Ley 678 de 2021, reguló lo concerniente a la caducidad de la acción de repetición, así:

“ARTÍCULO 11. Caducidad. La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública”.

En el *sub-examine*, el pago efectuado al señor Luis Eduardo Castro Altahona, fue realizado el 8 de enero de 2002, mediante cheque No. 0003573, de tal suerte que la acción de repetición caducaba el 9 de enero de 2004.

Ahora, dado que la demanda fue presentada el 18 de julio de 2002 (fl. 8), cabe afirmar, sin atisbo de duda, que la misma se radicó antes de que hubiese operado el fenómeno jurídico de la caducidad, razón suficiente para denegar la excepción propuesta.

V) CONSIDERACIONES

El problema jurídico en el presente litigio, se contrae a determinar si están dados los presupuestos legales para la procedencia de la acción de repetición. En concreto, si el pago de las sumas dinerarias otrora sufragadas por la entidad demandante, como consecuencia de la condena impuesta por el Juzgado Primero Laboral de Barranquilla en sentencia del 15 de agosto de 2000, confirmada el 25 de julio de 2001, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Quinta de Decisión Laboral, al interior del litigio adelantado por el señor Luis Eduardo Castro Altahona en contra del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, fue o no consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de los demandados.

Al informativo se allegaron los siguientes elementos de prueba:

- Fotocopia autenticada del cheque No. 0003573 del 8 de enero de 2002, por valor de \$30.607.537, emitido por el Banco Agrario de Colombia y comprobante No. 3573 de la misma fecha (fl. 9).
- Fotocopia autenticada de orden de pago definitiva No. 1150, por valor de \$30.607.537 (fl. 10).
- Fotocopia autenticada del registro presupuestal No. 0924 del 27 de diciembre de 2001 (fl. 11).
- Fotocopia autenticada del certificado de disponibilidad presupuestal No. 0924, correspondiente a la vigencia fiscal de 2001, por valor de \$30.607.537 (fl. 12).
- Fotocopia autenticada de la Resolución No. 002 del 1° de enero de 1998, “*POR EL CUAL SE DESIGNAN REPRESENTANTES LEGALES DE ENTRES DESCENTRALIZADOS DEL NIVEL DISTRITAL*” (fl. 13).
- Fotocopia autenticada del acta de posesión del señor Hugo Ramírez Vásquez, en el cargo de Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, diligencia llevada a cabo el 1° de enero de 1998 (fl. 14).
- Fotocopia autenticada de la Resolución No. 0629 del 20 de noviembre de 2001, por medio del cual se nombró al señor Edgardo Páez Vega en el cargo de Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla (fl. 15).
- Fotocopia autenticada del acta calendada 21 de noviembre de 2001, contentiva de la diligencia de posesión del señor Edgardo Páez Vega, en el cargo de Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla. (fl. 16).

- Fotocopia autenticada del Acuerdo No. 003 del 11 de enero de 1996, “*POR EL CUAL SE CREA EL INSTITUTO DISTRITAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BARRANQUILLA*” (fls. 17 a 22).
- Fotocopia autenticada del Acta No. 003 del 2 de julio de 1998 (fls. 23 a 24).
- Fotocopia autenticada del Acuerdo No. 0004 del 3 de julio de 1998, por medio del cual se facultó al Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte para ejecutar la reestructuración Organizacional y Administrativa del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla (fls. 25 a 26).
- Fotocopia autenticada de la Resolución No. 1253 del 16 de octubre de 1998, “*Por medio del cual se suprimen unos cargos de carrera administrativa, nombramiento (sic) provisionales y cargos vacantes de la planta de personal del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla*” (fls. 27 a 29).
- Fotocopia autenticada de la sentencia del 15 de agosto de 2000, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla, al interior del proceso especial de fuero sindical, radicado bajo el No. 0045 de 1999, promovido por el señor Luis Eduardo Castro Altahona en contra del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla (fls. 31 a 40).
- Fotocopia autenticada de fallo del 25 de julio de 2001, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Quinta de Decisión Laboral, confirmatoria de la sentencia emitida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla (fls. 41 a 49).
- Fotocopia del contrato de consultoría No. SH-006-98 el 4 de septiembre de 1998, suscrito entre el Distrito de Barranquilla y la Fundación Universidad del Norte (expediente digital).
- Fotocopia del Acta del 7 de septiembre de 1998, por medio de la cual la Fundación Universidad del Norte, se compromete a realizar el estudio técnico para el proyecto de reestructuración, organizacional y administrativa del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla (expediente digital).
- Fotocopia del memorando del 7 de septiembre de 1998, expedido por el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla (expediente digital).
- Fotocopia de la Resolución No. 653 del 8 de septiembre de 1998, por medio del cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, designó en comisión de servicio al señor Ricardo Niño Aponte, como asesor del Instituto de Tránsito en el proceso de reestructuración (expediente digital).
- Fotocopia del Oficio del 05 de octubre de 1998, dirigido al Director Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla (expediente digital).
- Fotocopia del escrito adiado 14 de septiembre de 1998, a través del cual la Universidad del Norte presentó los proyectos orientados a dar respuesta al proceso de reestructuración (expediente digital).

- Fotocopia de Oficio del 19 de octubre de 1998, por medio del cual se aportaron los estudios realizados para la reestructuración, acuerdos y manual de funciones (expediente digital).

- Fotocopia del Acuerdo Distrital No. 009 de 1998, “*POR EL CUAL SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL INSTITUTO DISTRITAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BARRANQUILLA Y SE DETERMINAN LAS FUNCIONES DE SU DEPENDENCIA*” (expediente judicial).

- Fotocopia del Acuerdo Distrital No. 008 de 1998, “*POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DEL INSTITUTO DISTRITAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BARRANQUILLA*” (expediente digital).

- Derecho de petición adiado 2 de marzo de 2020, suscrito por el señor Hugo Fernando Ramírez Vásquez a la Universidad del Norte (expediente digital).

- Respuesta de la Universidad del Norte, dirigida al señor Hugo Fernando Ramírez Vásquez, de fecha del 16 de marzo de 2020 (expediente digital)

Ahora, la acción de repetición prevista en el artículo 90 de la Constitución Política, fue desarrollada en los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo² 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 ejusdem, 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

² Vigente para la época de los hechos.

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 esa acción, así:

“(...)

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 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, aquél 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.

(...)

Para la prosperidad de la acción de repetición, la reiterada jurisprudencia del Órgano de Cierre de esta jurisdicción³, ha señalado que es necesaria la acreditación de los siguientes requisitos:

- i) La existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio que imponga una obligación a cargo de la entidad estatal correspondiente.
- ii) El pago de la indemnización por parte de la entidad pública.
- iii) La calidad del demandado como agente o ex agente del Estado demandado.
- iv) La culpa grave o el dolo en la conducta del demandado.
- v) Que esa conducta dolosa o gravemente culposa hubiere sido la causante del daño antijurídico.

³ 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, se ha precisado la metodología que debe abordarse al momento de examinar el cumplimiento de tales exigencias, estableciendo el orden a seguir al momento del estudio, indicando que de la acreditación de las (2) primeras, dependerá el estudio de las restantes. Al respecto, se ha señalado:

“(…)

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 demanda⁴.

(…)”

En ese orden, deberá estudiar el despacho si se cumplen a cabalidad los requisitos enunciados, para luego determinar la prosperidad o no de la acción incoada. Veamos:

i) La existencia de condena judicial previa en contra de la entidad pública a efecto de materializar el daño antijurídico que se le imputa ya sea mediante sentencia, acta de conciliación o cualquier otro mecanismo de terminación de conflictos.

Respecto a este requisito, en autos milita sentencia del 15 de agosto de 2000, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla (fls. 31 a 40), al interior del proceso especial de fuero sindical promovido por el señor Luis Eduardo Castro Altahona en contra el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, cuya parte resolutive ordenó su reintegro al cargo desempeñado y condenó a la parte demandada “a cancelar al demandante los salarios dejados de percibir desde la fecha de la supresión de su cargo hasta la fecha de su reintegro, a razón de \$592.650 mensuales, más los aumentos legales que hayan causado”. Esa decisión judicial fue confirmada en sentencia del 25 de julio de 2001, emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Quinta de Decisión Laboral (fls. 41 a 49).

Fluye demostrada, entonces, la existencia de sentencia condenatoria, la cual impuso al Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, una obligación a su cargo y en favor del señor Luis Eduardo Castro Altahona.

⁴ Ídem

A raíz de lo anterior, la mencionada entidad pública expidió certificado de disponibilidad presupuestal No. 0924 del 27 de diciembre de 2001, para la vigencia fiscal de 2001, por valor de \$30.607.537, como requisito previo para el reintegro del señor Luis Eduardo Castro Altahona.

De igual manera, emitió el registro presupuestal No. 0924 de la misma data, por medio del cual certificó que en el presupuesto de rentas, gastos e inversión del 2001, “*existe una partida presupuestal para SENTENCIAS JUDICIALES Se requiere (sic) cancelar a LUIS CATRO ALTAHONA (sic) identificado con Nit Por PAGO REINTEGRO (sic)... VALOR 30.607.537*”

ii) El pago de la indemnización a cargo de la entidad pública.

En lo que atañe a esta exigencia, en autos se probó que el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, generó orden de pago definitiva No. 1150 a favor del señor Luis Castro Altahona, por valor de \$340.607.537, por concepto de “*CANCEL. REINTEGRO SENTENCIA JUSGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA*”.

Se demostró también que el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, emitió el cheque No. 0003573 del Banco Agrario de Colombia, girado el 8 de enero de 2002, a favor del señor Castro Altahona, por la suma de \$30.607.537 (fl. 9).

Y se probó que el comprobante No. 3573 del 8 de enero de 2020, expedido por Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, por valor de \$30.607.537, fue suscrito por el otrora demandante.

Acorde a lo anterior, cabe afirmar que el pago de la indemnización a cargo del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, se materializó el 8 de enero de 2002.

Sobre el particular, conviene traer a colación lo resuelto en sentencia del 5 de diciembre de 2006, proferida por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, oportunidad en la cual se abordó lo relativo a la carga del actor de acreditar el pago total efectivo en forma idónea y legal en los procesos de repetición. Así discurrió:

“(…)

El artículo 1625 del Código Civil establece una enumeración, no taxativa, de los modos de extinción de las obligaciones dado que toda obligación está llamada a ser cumplida y por lo tanto a extinguirse a través de la ejecución de la prestación debida. Dentro de ese listado previsto en la norma está contemplado el pago, 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 de dar, hacer o no hacer.

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 (...)"⁵

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.⁶

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, y en derecho comercial, el recibo documentos que reflejan que la obligación fue satisfecha.⁷

(...)"

Acorde a ese derrotero, en el *sub examine*, los documentos aportados por la hoy demandante, constituyen pruebas idóneas, demostrativas del pago efectivo y total de las obligaciones a cargo del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, por concepto de la obligación contenida en la sentencia del 15 de agosto de 2000, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla, confirmada el 25 de julio de 2001, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Quinta de Decisión Laboral.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 26 de febrero de 2009, expediente radicado 25000-23-26-000-2003-02608-01(30329). C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, expediente radicado 11001-03-26-000-2007-00074-00(34816). MP. Ruth Estella Correa Palacio.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 24 de julio de 2013, expediente radicado 19001-23-31-000-2008-00125-01(46162). C.P. Jaime Orlando Santofimio.

iii) La calidad del demandado como agente o ex agente del Estado demandado.

Sobre el particular, es menester señalar que el Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, instauró acción de repetición en contra de los señores Bernardo Hoyos Montoya, Guillermo Hoenisberg, Antonio Peñaloza, Cecilia Páez Correa y Hugo Ramírez Vásquez, quienes, se afirmó, fungieron en calidad de miembros de la junta directiva de esa entidad pública el 16 de octubre de 1998, época en que se produjo el daño antijurídico, con ocasión del cual fue condenado el mentado instituto.

Del contenido del Acta No. 003 del 2 de julio de 1998 (fl. 23), se desprende, sin dubitación, que la Junta Directiva del Instituto Distrital de Tránsito Transporte de Barranquilla estaba conformada por los señores Bernardo Hoyos Montoya, en calidad de Alcalde Distrital de Barranquilla; Guillermo Hoenisberg, en condición de Secretario de Hacienda; Antonio Peñaloza, Secretario de Obras Públicas; Cecilia Páez Correa, Directora de Planeación y Hugo Ramírez Vásquez, a la sazón Director Operativo de la misma; empero, cierto es que, a excepción del último, en las foliaturas no se acreditó condición del señor Hoyos Montoya, como Alcalde del Distrito de Barranquilla, como tampoco se adosaron las resoluciones de nombramientos, ni actas de posesión de los restantes demandados, en punto a demostrarse sus calidades agentes o ex - agentes del Estado.

De otra manera, en autos no están demostradas las calidades de los demandados, exigidas por la norma exige, salvo, se reitera, en el caso del demandado, señor Hugo Ramírez Vásquez, quien se demostró que a través de la Resolución No. 002 del 1° de enero de 1998, fue designado en el cargo de Director del Instituto Distrital de Tránsito Transporte de Barranquilla (fl. 13), en el cual se posesionó el 1° de enero de 1998 (fl. 14).

En ese orden, únicamente se analizarán los demás presupuestos respecto del mencionado demandado, pues en el caso de lo demás integrantes del extremo pasivo del litigio, no se superaron las exigencias legales de orden subjetivo.

iv) La culpa grave o dolo en la conducta del demandado

En materia de acción de repetición, se torna imperativa la cualificación dolosa o gravemente culposa de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, recayendo en la entidad demandante el cumplimiento de esa carga probatoria, conforme a las normas aplicables al momento de ocurrencia de los hechos, sin perder de vista que la Ley 678 de 2001, enlistó las conductas constitutivas de presunciones, contenidas en los artículos 5° y 6° de ese plexo legal.

Los criterios de dolo y culpa grave aplicables al caso concreto, son los señalados en los artículos 5° y 6° citados, los cuales también enlistan presunciones, a saber:

“Artículo 5°. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público 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.*

Artículo 6º. Culpa Grave. La 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 exlimitación en el ejercicio de las funciones.

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 de decisión anulada, determinada por error inexcusable.*
- 3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error - inexcusable.*
- 4. < Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal”.*

Tenemos sabido que, adicional a los presupuestos previamente analizados, es menester demostrar de modo certero, fehaciente e inequívoco que la actuación del agente que originó la “condena” contra el Estado, sea imputable a título de dolo o de culpa grave.

En el asunto sometido a estudio, se argumentó que los exfuncionarios implicados en la desvinculación del señor Luis Eduardo Castro Altahona, vulneraron normas de carácter constitucional y legal, dado que aquél estaba amparado con la garantía del fuero sindical; sin embargo, fue suprimido su cargo, sin mediar autorización autoridad judicial, conducta que, en sentir de la demandante “*presuntamente corresponde a las causales de dolo y culpa grave relacionadas en los artículos quinto y sexto de la ley 678/01, en especial los numerales primero y tercero de los artículos en mención*”.

Sobre el alcance de los conceptos de dolo y culpa, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, ha señalado que si los hechos o actos en que se fundamenta la acción de repetición sucedieron en vigencia de la Ley 678 de 2001, son sus disposiciones las que sirven para determinar el alcance de los conceptos de dolo o culpa grave del demandado, sin perjuicio de acudir a las nociones del derecho común, previstas en el artículo 63 del Código Civil según el cual la “*culpa*” es la conducta reprochable de un agente que generó un daño antijurídico, no querido por él, pero que se desencadena por omisión voluntaria del deber objetivo de cuidado, al no prever los efectos nocivos de su acto o, cuando habiéndolos previsto, confió imprudentemente en poder evitarlos. Y reviste el carácter de “*culpa grave*”, la omisión en manejar los negocios ajenos con el cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia, suelen emplear en sus negocios propios. El dolo es asimilado a la conducta realizada con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio.

Analizado el recaudo probatorio, el despacho estima demostrado lo siguiente:

El 15 de agosto de 2000, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla, dictó sentencia al interior del proceso especial de fuero sindical radicado No. 0045-99, ordenando al Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, reintegrar al señor Luis Castro Altahona al cargo de Auxiliar Administrativo IV Control Interno y cancelarle los salarios dejados de percibir desde la fecha de la supresión de su cargo, hasta la fecha de su reintegro, decisión confirmada el 25 de julio de 2001, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Quinta de Decisión Laboral.

El Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, expidió el certificado de disponibilidad presupuestal No. 0924 del 27 de diciembre de 2001 y el registro de reserva presupuestal No. 0924 de la misma data, con el objetivo de cumplir las sentencias judiciales, razón por la cual generó orden de pago definitiva, por valor de \$30.607.537, a favor del señor Luis Eduardo Castro Altahona.

El 8 de enero de 2002, la entidad accionante, mediante cheque No. 0003573 del Banco Agrario de Colombia, canceló la suma de \$30.607.537. a favor del señor Castro Altahona, título valor que fue recibido por su beneficiario en la misma fecha (fl. 9).

En criterio de este operador judicial, ninguno de esos hechos debidamente probados, permite establecer, en grado de certeza, que el comportamiento del señor Hugo Ramírez Vásquez, originario del daño antijurídico imputado, fue doloso o gravemente culposo, pues las sentencias del 15 de agosto 2000 y 25 de julio de 2001, proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Quinta de Decisión Laboral, respectivamente, únicamente tienen alcance persuasivo para acreditar el presupuesto objetivo, relativo a la ocurrencia del daño antijurídico, surgido con ocasión de la separación del servicio del señor Luis Eduardo Castro Altahona, sin previa orden judicial, a pesar de ostentar la garantía de fuero sindical.

En cuanto a ese tópico, el H. Consejo de Estado, ha señalado:

“(…)

*No se satisface esta conducta procesal cuando la actora se limita a afirmar o incluso, en principio, **cuando simplemente allega al expediente la sola sentencia de condena a cargo del Estado, puesto que este juicio no se trata de una pretensión ejecutiva en contra del servidor público, sino de un proceso contencioso y declarativo de su responsabilidad por culpa grave o dolo en su acción u omisión que habría ocasionado un daño que resarciría el Estado, y en el cual el interesado en obtener una sentencia favorable de la jurisdicción deberá 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 adelante sus pretensiones y evitar una decisión desfavorable, lo cual no se evidenció en el presente caso. En este orden de ideas, concluye la Sala que, contrario a lo sostenido por la actora, el recurso no tiene vocación para prosperar y, por ende, la decisión del Tribunal a quo de denegar las súplicas de la demanda habrá de confirmarse, toda vez que el presente proceso se encuentra huérfano de material probatorio que demuestre los elementos tanto objetivos como subjetivos para la procedencia y éxito de la acción de repetición.⁸*

(...)” (Negrilla fuera del texto).

Igualmente, es menester señalar que respecto a los supuestos que motivaron el ejercicio de la acción de repetición, no cualquier conducta apartada del ordenamiento permite endilgar responsabilidad.

Sobre el particular, la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, ha señalado:

“(…)

En consideración a lo anterior, la Sala ha explicado que, para establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales, el análisis de sus actuaciones dolosas o

⁸ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil seis (2006). Radicación número: 25000-23-26-000-2003-00300-01(28448).

gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y, si respecto de ellas, se presentó un incumplimiento grave. Igualmente, se requiere establecer si dicho incumplimiento fue debido a una actuación consciente y voluntaria del agente, es decir, con conocimiento de la irregularidad de su comportamiento y con la intención de producir las consecuencias nocivas - actuación dolosa -, o si al actuar, pudo prever la irregularidad en la que incurriría y el daño que podría ocasionar, y aún así no lo hizo, o confió en poder evitarlo -actuación culposa-.

Es claro entonces, que se trata de establecer una responsabilidad subjetiva cualificada, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; por ello, no cualquier equivocación, no cualquier error de juicio, no cualquier actuación que desconozca el ordenamiento jurídico, permite deducir su responsabilidad y resulta necesario comprobar la gravedad de la falla en su conducta.

(...)"

En el *sub examine*, no militan mayores medios probatorios que permitan analizar el comportamiento desplegado por el ex - servidor público demandado, pues si bien la Resolución No. 1253 del 16 de octubre de 1998, a través de la cual se suprimió el cargo del señor Luis Eduardo Castro Altahona, fue expedida por el otrora Director del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla, señor Hugo Ramírez, en las foliaturas se carece de la prueba del fuero sindical que gozaba el señor Castro Altahona, lo que hubiese permitido realizar un análisis probatorio integral y, con base en ello, determinar si el comportamiento del mencionado demandado, conllevó a la declaratoria de responsabilidad estatal.

Al margen de lo anterior, en el informativo también se adolece de prueba demostrativa de que la Resolución No. 1253 del 16 de octubre de 1998, supresora del cargo de *Técnico Administrativo IV Control Interno*, desempeñado por el señor Luis Eduardo Castro Altahona, hubiese sido declarada nula por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dado que esa manifestación unilateral de voluntad, goza de la presunción de legalidad, atributo propio de los actos administrativos.

De lo precedente, se concluye que la acción de repetición incoada, no satisface los presupuestos exigidos para su prosperidad, dada la evidente orfandad probatoria en torno a la demostración de que el daño antijurídico ocasionado, fue consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa del señor Hugo Ramírez Vásquez.

Y es que en este tipo de procesos, el demandante deberá desplegar una actividad probatoria prolija, acorde y proporcional, siendo, por tanto, indispensable que sea celoso en atender la carga probatoria, en punto a lograr la acreditación de los elementos explicados para el éxito y prosperidad de las pretensiones y el aseguramiento de los fines constitucionales y legales de la acción de repetición.⁹

Con base en esas argumentaciones jurídico-probatorias, se impone denegar las súplicas de la demanda.

⁹ C.E. Sec. Tra. Sentencia 31/Agosto/2006 Exp. 28.448 C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Costas

Dado que no se demostró aptitud temeraria, desleal ni dilatoria, no procede la condena en costas, evaluación se realiza con fundamento 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 súplicas de la demanda, de conformidad a las motivaciones precedentes.

Segundo.- Sin costas.

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

Cuarto.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, 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:

54e0a6d21bc8d47105f86179294dae99eb6cd195064d7bf8810a9f24d9a66e9c

Documento generado en 24/06/2021 06:26:26 PM

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