



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

**Tunja, Veinte (20) de octubre de dos mil dieciséis (2016).**

<b>Referencia</b>	:	150013333015-2015-0028-00
<b>Medio de Control</b>	:	REPETICION
<b>Demandante</b>	:	MUNICIPIO DE TUNJA
<b>Demandado</b>	:	FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ

Decide el Despacho, en primera instancia conforme a las previsiones de los artículos 181 y 187 del C.P.A.C.A, sobre el medio de control de **REPETICIÓN** instaurado por el **MUNICIPIO DE TUNJA**, contra el señor **FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ**.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. OBJETO

Por intermedio de apoderado legalmente constituido, acude a esta Jurisdicción el MUNICIPIO DE TUNJA, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011, contra el señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, para que previos los trámites, se decidan en forma favorable las siguientes pretensiones:

*“1.- Que se declare responsable al señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, de los perjuicios ocasionados al MUNICIPIO DE TUNJA, según condena impuesta en sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de fecha 08 de mayo de 2014, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del derecho N° 2000-2087, al revocar la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, siendo demandante la señora MARISELA GUTIERREZ MEDICA y*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

demandado el *MUNICIPIO DE TUNJA*, imponiendo una condena por valor de \$292.356.646.

2.- *Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene al señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, en calidad de Ex Director de talento humano del Municipio de Tunja, a pagar a favor del Municipio de Tunja, la suma de \$292.356.646, valor que canceló la entidad territorial a la señora MARISELA GUTIERREZ MEDINA, como consecuencia del cumplimiento de la condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Boyacá.*

3.- *Que se condene al señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ a cancelar los interés comerciales del pago efectuado por el MUNICIPIO DE TUNJA, desde el momento en que se hicieron efectivos hasta que se restituyan las sumas canceladas por el Municipio.*

4.- *Que se ajuste la condena tomando como base el índice de precios al consumidor.*

5.- *Que se condene en costas a los demandados. “ (fl. 10-11)*

## **2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Como sustento de las pretensiones la apoderada de la parte actora narra, los siguientes hechos **que el Despacho relación de manera sucinta**, en lo que respecta realmente a una situación fáctica:

Refiere que, el señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, para el año 2000, fungía como Director de Talento Humano del Municipio de Tunja.

Explicó que, el 27 de abril de 2000, el Director de Talento Humano del Municipio expidió el oficio DTH 0970, por medio del cual le comunicó a la señora MARISELA GUTIERREZ MEDINA quien se desempeñaba como Auxiliar Administrativo Código 550, Grado 09, la supresión del cargo de la Planta de Personal a partir del 30 de abril de 2000. Añadió que, como consecuencia de lo anterior la señora MARISELA GUTIERREZ MEDINA, formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se declarara la nulidad del Decreto



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

0083 y del oficio DTH 0970 de fecha 27 de abril de 2000 y a título de restablecimiento del derecho fuera reintegrada a un cargo igual o de superior categoría al que ocupaba y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir.

Indicó que, el proceso se adelantó, dentro del radicado N° 2000-2087 , y luego de surtirse las etapas procesal en primera instancia el Juzgado de Conocimiento negó las pretensiones de la demanda, de manera que al surtirse la segunda instancia el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Descongestión, profirió sentencia el 08 de mayo de 2014, revocando la decisión de primera instancia y accediendo a las pretensiones de la demanda, de manera que, condenó al Municipio de Tunja, ordenando el pago de \$292.356.646.

Adujo que, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Descongestión, el Municipio de Tunja profirió la Resolución N° 0133 de fecha 13 de marzo de 2015 y ordenó el pago de \$292.356.646 a favor de la señora MARISELA GUTIERREZ HERNANDEZ.

Puntualizó que, las razones fácticas y jurídicas que llevaron al Tribunal Administrativo de Boyacá a declarar la nulidad del oficio DTH 0970, son suficientes para demostrar que el señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, actuó de manera gravemente culposa, toda vez que no tenía competencia para expedir el oficio mencionado, de manera que el daño al Municipio de Tunja, fue consecuencia de una infracción directa a la Constitución y a la Ley, presupuesto establecido en el artículo 6° de la Ley 678 de 2001.

### **3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Señala como vulnerados los artículos 2,6 y 209 de la Constitución Nacional. Así mismo, la Ley 678 de 2001 y el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011

Refirió que, la finalidad de la acción de repetición está encaminada, en general a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella. Añadió que, conforme a las previsiones de la Ley 678 de 2001, la acción de repetición procede como



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

consecuencia del pago efectuado por la administración, cuando se configura culpa grave o dolo de un agente del Estado.

Indicó que, en términos generales, la doctrina autorizada ha sostenido que el dolo hace referencia a la intención dirigida por el Agente del Estado a realizar la actividad generadora del daño, mientras que la culpa grave tiene que ver con aquella conducta descuidada del agente estatal causadora del daño, que hubiera podido evitarse con la diligencia y cuidado que corresponde a quien debe atender dicha actividad en forma normal.

Adujo que la conducta del demandado, se encuentra inmersa en las causales de culpa, toda vez y tal como lo precisó el Tribunal Administrativo de Boyacá- sala de Descongestión, el Director de Talento Humano del Municipio de Tunja, carecía de competencia para expedir el acto administrativo demandado, esto es el oficio DTH 0970 de fecha 27 de abril de 2000.

#### **4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El señor **FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ**, quien actúa en nombre propio, dentro del término previsto para ello indicó que, la expedición de la comunicación contenida en el oficio que fue declarado nulo, se produjo por una serie de actuaciones administrativas del nominador, esto es el Alcalde Mayor de la ciudad de Tunja. Añadió que, el Burgomaestre, con fundamento en la ley adelantó un proceso de reestructuración administrativa, con el fin de adecuar la planta de personal a las finanzas y las cargas laborales, en razón a que existían cargas excesivas y duplicidad de funciones entre otras.

Explicó que, en caso de que se profieran actos de carácter general que definen la planta de personal, de igual forma es procedente emitir las comunicaciones respectivas, por medio de las cuales se les notifique a los funcionarios que no son o no reincorporados a la Planta de Personal, siendo estos actos de trámite o ejecución.

Indicó que, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento, identificada con el N° 2000-2140, adelantado por la señora María Alcira Morales de Silva, se profirió sentencia de primera instancia, en la cual se indicó que el cargo de falta de competencia por parte del Director de talento Humano del Municipio de Tunja, para



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

comunicar al titular del cargo de la supresión del mismo, no estaba llamado a prosperar; decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá-Sala de Descongestión.

Finalmente adujo que, si bien era cierto el Municipio de Tunja, había realizado el pago de la condena, en cumplimiento de una orden judicial, ello no implica se pueda predicar una responsabilidad, por el hecho de haber expedido una comunicación, la cual era necesaria dentro del proceso de reestructuración del Municipio y que se encontraba prevista dentro de las funciones del cargo de Jefe de Unidad de Personal, conforme a las previsiones del artículo 44 del Decreto 1568 de 1998.

Propuso como excepción la que denominó “ausencia de dolo o culpa grave”, bajo el argumento que, al haber suscrito el oficio DTH 0970, se realizó bajo una actuación administrativa, como consecuencia del proceso de reestructuración, previo estudio técnico avalado por la Comisión del Servicio Civil y conforme a las funciones otorgadas en el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998. Añadió que, tal actuación no puede ser calificada como dolosa o gravemente culposa, pues esta se produjo bajo los parámetros de la ley y dentro del ejercicio de las funciones del Director de talento Humano. (fls. 174-183)

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda fue presentada el día 18 de diciembre de 2015, ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Tunja (fl. 21) y por remisión reposa acta individual de reparto (fl. 147) con secuencia 2789.

Admitida mediante auto de fecha 11 de febrero de 2016, en el cual se ordenó notificar personalmente al demandado- FRANCISCO JAVIER FLCHAS RAMIREZ y al Ministerio Público y que se allegara el expediente administrativo del acto acusado de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA (fls. 150-151).

La providencia fue debidamente notificada de forma personal al señor FRANCISO JAVIER FLECHAS RAMIREZ el día 04 de abril de 2016 (fls.171).



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Agotada la etapa del admisorio, de notificación y de traslado, el 12 de agosto de 2016 se llevó a cabo **audiencia inicial** de que trata el artículo 180 del CPACA (fls. 277-283 CD 284) en la cual se estudió la excepción propuesta y se dispuso postergar para la etapa del fallo la misma por no cumplirse los presupuestos del No 6 del art 180 en concordancia con lo preceptuado en el artículo 100 del G.G.P, por resultar improcedente para el presente caso, agotada esta etapa se incorporan las pruebas allegadas y se suspendió la diligencia en razón al decreto de las pruebas solicitadas y se llevó a cabo la audiencia del Artículo 181 del CPACA el 07 de septiembre de 2016 (fls. 632-633 – CD 635) con el fin de incorporar las pruebas y de dispuso correr traslado para alegar de conclusión.

### **LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

- **La parte demandante:** la apoderada de la parte demandante en término presenta escrito de alegatos de conclusión de fecha 21 de septiembre de 2016, mediante el cual reitera los argumentos esgrimidos con el escrito contentivo de la demanda y añade que la tesis argumentativa del demandado no tiene vocación de prosperidad, toda vez que, el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Descongestión, fue claro en concluir que el acto administrativo contenido en el oficio DTH 0970, fue expedido fuera del orbita de su competencia, por lo que el actuar del señor FLECHAS RAMIREZ, conllevó a que se le ocasionaran perjuicios al Municipio de Tunja. (fls. 640 a 641)
- **La parte demandada- FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ,** reitera los argumentos expuestos con la contestación de la demanda y adujo luego de hacer transcripciones parciales de la sentencia de primera instancia proferida dentro del radicado N° 2014-00153 que, la responsabilidad dentro de la acción de repetición no solo debe señalarse como consecuencia del pago de una condena, sino que debe sustentarse de manera clara una conducta dolosa y/o gravemente culposa, tal y como lo dispone la Ley 678 de 2001. (fl. 636-639)
- **Concepto del Ministerio Público:** Indicó que, el análisis de responsabilidad debe efectuarse en el presente caso a la luz de la norma legal vigente



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

al momento de la realización de la conducta que dio origen a la indemnización y para el caso sería el 27 de abril de 2000, fecha en la cual el director de Talento Humano del Municipio de Tunja dio origen a la supuesta conducta culposa.

Explicó que, se probó que mediante sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el 08 de mayo de 2014, se condenó al Municipio de Tunja a reintegrar a la señora Marisela Gutiérrez Medina, al cargo de Auxiliar Administrativo Código 550, Grado 09 y al pago de sueldos, primas, bonificaciones, subsidios, vacaciones y demás prestaciones causados desde el 30 de abril de 2000 y hasta cuando se produzca el reintegro. Añadió que, en cuanto a la calidad de demandado como agente o ex agente del Estado o particular con funciones públicas a la fecha de la conducta que se le imputa, obra certificado expedido por la Secretaria Administrativa del Municipio de Tunja, según el cual FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, se desempeñó como Director Administrativo de la Dirección de talento Humano del Municipio de Tunja del 22 de diciembre de 1999 al 12 de marzo de 2000 y del 13 de marzo al 20 de junio de 2000.

De igual forma indicó que en cuanto al pago de la condena impuesta, de acuerdo a la documental allegada son suficientes para acreditar el pago, máxime que obra el comprobante de egreso 20151006, el cual señala que se paga con cheque 1681414.

Precisó que, en cuanto el elemento subjetivo, la parte demandante invoca que la definición que trae el artículo 6 de la Ley 678 de 2001, norma bajo la cual no se puede analizar la responsabilidad del accionado, toda vez que el concepto de culpa se debe analizar de acuerdo a las previsiones el Código Civil.

Indicó que, en el presente caso para la parte demandante la prueba de la conducta gravemente culposa que imputa al demandado se encuentra en las consideraciones de la sentencia que condenó al Municipio de Tunja, sin hacer el mínimo esfuerzo probatorio por demostrar las circunstancias que rodearon la expedición del oficio DTH 970 del 27 de abril de 2000, por parte del demandado, quien fungía como Director de Talento Humano de la entidad territorial. Añadió que,



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha señalado que la sentencia que impone la condena y por la que se pretende repetir no puede constituirse en prueba del dolo o culpa grave.

Concluyó que, la entidad demandante no logró acreditar los presupuestos establecidos en el artículo 63 del código Civil que permitan afirmar que existió una conducta gravemente culposa del ex Director de talento Humano del Municipio de Tunja, que dio lugar a la condena que se pretende repetir. (fls. 644-648)

### **III. CONSIDERACIONES**

Finiquitado así el trámite del proceso y encontrando el Despacho reunidos los presupuestos procesales y la ausencia de causal alguna de nulidad que invalide en todo o en parte lo actuado dentro del presente proceso, se profiere decisión de fondo en el asunto objeto de litis.

#### **1-resolucion excepciones propuestas**

En relación con las excepciones denominadas **Ausencia de Dolo o Culpa Grave** es de señalar que las mismas constituyen tema del debate judicial, y de ninguna manera pueden resolverse de manera incidental por lo que se deberá tener como una alegación de la defensa que deberá ser analizada con el fondo del asunto.

#### **2. Problema jurídico<sup>2</sup>**

La controversia se contrae en determinar, si la responsabilidad atribuida al Municipio de Tunja, es ocasionada por el actuar doloso o gravemente culposo del señor **FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ**, en virtud de la condena proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, de fecha 08 de mayo de 2014, lo cual conllevó al pago de una condena judicial, causando perjuicios a la entidad territorial y en consecuencia hay lugar a disponerse el reintegro de los dineros?

<sup>1</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Tercera, 28 de enero de 2016, expediente 50743, con ponencia del Consejero Hernán Andrade Rincón

<sup>2</sup> Folios 280-281 Fijación del litigio- Audiencia Inicial



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Para resolver el problema jurídico planteado el despacho se pronunciará sobre los siguientes ítems: I) De la Normatividad aplicable al caso, ii) transito legislativo; iii) Elementos para la procedencia de la acción de repetición; iv) Caso concreto.

**I. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE AL CASO.**

Precisa el Despacho que en el *sub – lite*, los hechos que dieron origen a la condena proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 08 de mayo de 2014, en contra de la entidad demandante, se produjeron el 27 de abril del 2000. De tal manera que, en los aspectos de orden sustancial y procesal son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 90 de la Constitución Política de 1991, 77 y 78 del Decreto - Ley 01 de 1984<sup>3</sup>.

Así las cosas, en armonía con el derecho constitucional al debido proceso, para establecer la culpa grave o dolo en la conducta del agente público, se analizará el asunto a la luz de 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.

**ii. Transito Legislativo.**

Con antelación a la expedición de la Ley 678 de 2001, fueron varias las disposiciones tanto sustanciales como procesales que, aunque dispersas, permitían exigir la responsabilidad del agente del Estado en los términos consagrados en el artículo 90 de la Constitución Nacional.<sup>4</sup>

Posteriormente, una vez expedida la Ley 678 de 2001, se reguló en un solo cuerpo normativo tanto en los aspectos sustanciales como los procesales de la acción

<sup>3</sup> Respecto de la aplicación de las normas sustanciales en los casos de acción de repetición, se ha entendido que si los hechos que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad, fueron 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. Sentencia de 5 de diciembre de 2006, expediente: 22056; 2 de mayo de 2007, expediente: 18621; 6 de marzo de 2008, expediente: 26227; 16 de julio de 2008, expediente: 29221.

<sup>4</sup> A manera de ejemplo los Artículos 63 y 2341 del Código Civil; Artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo; Artículos 6, 90, 95, 121, 122, 124 de la Constitución Política; Artículos 65 a 70 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia; artículo 54 de la Ley 80 de 1993, derogado expresamente por el artículo 30 de la Ley 678 de 2002; Artículos 31 y 44 numeral 9, 40 y 42 de la Ley 446 de 1998.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

de repetición y el llamamiento en garantía, fijando, bajo la égida de los primeros, generalidades tales como el objeto, noción, finalidades, deber de ejercicio, y especificidades, como las definiciones de dolo y culpa grave con las que se califica la conducta del agente y el establecimiento de presunciones legales en las que estaría incurso el funcionario, con obvias incidencias en materia de la carga probatoria dentro del proceso y, en relación con lo procedimental se incluyeron precisiones en asuntos referidos a la jurisdicción y competencia, legitimación, desistimiento, trámite, caducidad, 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.

De manera, que los hechos y actos ocurridos bajo el imperio y vigencia del régimen jurídico precedente a la expedición de la Ley 678 de 2001, potencialmente constitutivos de la acción de repetición contra funcionarios o exfuncionarios o particulares en ejercicio de función pública, tenían un régimen conformado, como se dijo, por varias disposiciones tanto sustanciales como procesales.

Sin embargo, esas situaciones pretéritas que son sometidas y susceptibles de ser conocidas por la jurisdicción, tal y como ocurre en el presente evento, cuyos hechos, según la demanda, datan del año 2000, son las que plantean un conflicto de leyes en el tiempo, derivado del tránsito normativo, tema que resulta de trascendental importancia jurídica en la medida en que el artículo 10 de la Ley 678 de 2001, a manera de ejemplo, en sus artículos 5 y 6, contiene definiciones de dolo y culpa grave con las cuales se debe analizar la conducta del agente en el juicio de repetición y, además, se consagra una serie de presunciones legales en las que podría estar enmarcada la conducta del funcionario, preceptos de suyo más rigurosos que lo previsto en las normas anteriores aplicadas en esta materia<sup>5</sup> (artículos 63 y 2341 del Código Civil).

<sup>5</sup> El artículo 5° define que *“La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado”*, y la presume así: 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 proceso judicial. Por su parte el artículo 6° señala que *“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 extralimitación en el ejercicio de las funciones”*, y la presume por las siguientes causas: 1. Violar el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Así las cosas, para dilucidar el conflicto de leyes en el tiempo por el efecto del tránsito de legislación, se tiene suficientemente establecido por la jurisprudencia y la doctrina que la regla general es aquella que indica que la norma nueva rige hacia el futuro, esto es, que se aplica a los hechos producidos a partir de su nacimiento y extiende su vigor hasta el momento de su derogación; por excepción puede ser retroactiva, esto es, cobijar hechos o situaciones ocurridas en el pasado y con anterioridad a su vigencia.

Este postulado según el cual, en principio, la ley rige hacia el futuro y no puede ser retroactiva, da a entender válidamente que los actos o hechos que originaron la responsabilidad civil patrimonial del servidor o ex servidor público, acaecidos con anterioridad a la Ley 678 de 2001, continúan rigiéndose por la normatividad anterior, máxime si se tiene en cuenta que la responsabilidad del agente es subjetiva, en tanto única y exclusivamente compromete su patrimonio por su conducta calificada a título de dolo o culpa grave, de manera que, en aras de garantizar el derecho al debido proceso, se impone lo previsto en los incisos segundo y tercero del artículo 29 de la Constitución Política, en virtud del cual:

***“(…) Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.***

***“En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará con preferencia a la restrictiva o desfavorable”*** (se subraya).

De acuerdo con la norma anterior, viene a ser indispensable efectuar las siguientes precisiones:

a) 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



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

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<sup>6</sup>.

b) Si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad, fueron **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 con 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 o 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 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”*.

Es decir, las nuevas disposiciones instrumentales de la Ley 678 de 2001 se aplican a los procesos iniciados con posterioridad a su vigencia y a los procesos en trámite tan pronto cobraron vigencia, sin perjuicio de que los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias iniciadas con antelación a la

<sup>6</sup> Artículos 6, 121, 122, 124 y 90 de la Constitución Política.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

expedición de la nueva norma procesal culminen de conformidad con la ley procesal antigua.

**Se colige de lo anterior que la Ley 678 de 2001, se aplica en lo sustancial para los hechos y actos que hubieren tenido lugar con posterioridad al 4 de agosto de 2001**, fecha de su entrada en vigencia<sup>7</sup>, pues los ocurridos con antelación a dicha fecha y, por ende, el estudio de responsabilidad del agente público deben analizar conforme a la normativa anterior, excepto que en la nueva resulten aplicables por resultar más favorable 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.

En consecuencia, por versar el *sub judice* sobre hechos que se remontan al 27 de abril de 2000, la normativa sustancial bajo la cual se examinará corresponde a la vigente para aquella época y a la luz de los conceptos expuestos a propósito de las mismas en esta providencia.

### **iii. Elementos para la procedencia de la acción de repetición**

El Consejo de Estado ha explicado en abundantes providencias<sup>8</sup> los elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes. Ha considerado que los tres primeros requisitos son de **carácter objetivo** y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de **carácter subjetivo** y está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Según Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001.

<sup>8</sup> Sobre el tema pueden consultarse las siguientes sentencias: 27 de noviembre de 2006, expediente: 22099; 6 de diciembre de 2006, expediente: 22056; 3 de octubre de 2007, expediente: 24844; 26 de febrero de 2009, expediente: 30329; 13 de mayo de 2009, expediente: 25694; 28 de abril de 2011, expediente: 33407, entre otras.

<sup>9</sup> Sentencia de 28 de abril de 2001, expediente: 33407.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Los elementos necesarios y concurrentes definidos para la declaratoria de repetición son los siguientes:

**i) La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena**

La calidad y la actuación u omisión de los agentes del Estado debe ser materia de prueba, con el fin de brindar certeza sobre la calidad de funcionario o ex funcionario del demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado.

**ii) La existencia de una condena judicial, una conciliación<sup>10</sup>, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.**

La entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena judicial impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada, o de una conciliación o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto<sup>11</sup>.

**iii) El pago efectivo realizado por el Estado.**

La entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación.

**iv) La cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.**

La entidad demandante debe probar que la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o gravemente culposa conforme a las normas que para el momento de los hechos sean aplicables.

<sup>10</sup> La ley 678 de 2001 agregó que la obligación de pago también puede surgir de una conciliación aprobada legalmente.

<sup>11</sup> Al respecto puede consultarse la sentencia del 8 de noviembre de 2007, expediente: 30327.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

**iv) La culpa grave o el dolo en la conducta.**

Según se indicó anteriormente, para los hechos ocurridos antes de la expedición de la Ley 678 de 2001, como ocurre en este caso, los criterios de dolo y de culpa grave aplicables son aquellos señalados en el Código Civil en los siguientes términos:

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

***“Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materia civil equivale al dolo.***

*“Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.*

*“El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.*

*“Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpas se opone a la suma diligencia o cuidado.*

***“El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”.*** (Resaltado por fuera del texto original).

Frente a estos conceptos, el Consejo de Estado<sup>12</sup> ha sostenido 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

<sup>12</sup> Sentencia que dictó la Sección Tercera el 31 de agosto de 1999, exp. 10.865. M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, reiterada por esta Subsección, entre muchas otras sentencias, a través de fallo de 13 de agosto de 2014, exp. 28.494.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º 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 respectivos.

Resulta igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como los de buena fe que están contenidos en la Constitución Política<sup>13</sup> y en la ley, a propósito de algunas instituciones, como por ejemplo contratos, bienes y familia.

Ahora bien, en relación con la noción de culpa se ha dicho que es la reprochable conducta de un agente que generó un daño antijurídico (injusto) no querido por él, pero producido por la omisión voluntaria del deber objetivo de cuidado que le era exigible de acuerdo con sus condiciones personales y las circunstancias en que actuó; o sea, la conducta es culposa cuando el resultado dañino es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible o habiéndolo previsto confió en poder evitarlo. También por culpa se ha entendido el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible<sup>14</sup>.

Por su parte, en cuanto al dolo, debe entenderse por tal aquella conducta realizada por el autor con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio o, en otra concepción, un comportamiento antijurídico, habiéndoselo representado y adecuado a sus posibilidades, con el fin unívoco de obtener un resultado dañino deseado<sup>15</sup>.

Finalmente, cabe señalar que las nociones de culpa grave y dolo establecidas en el régimen civil deben ser acompañadas con la órbita funcional del servidor público, de manera que estos aspectos subjetivos de su actuación deban ser analizados y valorados a la luz del principio de legalidad, porque a quienes están al servicio del Estado y de la comunidad, les asiste el deber de por infracción de la

<sup>13</sup> 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".

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 de octubre de 2007, exp. 24.844; M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>15</sup> *Idem*.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Constitución y de las leyes, así como por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, precepto constitucional previsto tanto en la Carta de 1991 (artículo 6) como en la Constitución Política que la precedió (artículo 20). Debe entonces el juzgador analizar o calificar la conducta del agente público bajo las anteriores nociones de culpa grave o dolo, para atribuirle responsabilidad, a través de un juicio de valor de su conducta<sup>16</sup>.

**vi. DEL CASO CONCRETO:**

Conforme a lo expuesto, de acuerdo a la normatividad y jurisprudencia expuestas, procede el Despacho a determinar la prosperidad del medio de control de repetición a la luz del material probatorio obrante en el expediente, así:

En precedencia se indicó que, los presupuestos para la procedencia del medio de control de repetición son: **i)** la existencia de condena judicial o acuerdo conciliatorio de la entidad estatal correspondiente; **ii)** el pago de la indemnización por parte de la entidad pública; **iii)** la calidad de ex agentes del Estado de los aquí demandados y **iv)** la culpa grave o el dolo en la conducta de la parte demandada.

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

Este primer presupuesto se encuentra satisfecho en el *sub examine*, dado que con fecha 08 de mayo de 2014, el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Descongestión, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Marisela Gutiérrez Medina, revocó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio DTH N° 0970 del 27 de abril de 2000y condenó patrimonialmente al pago de todos los salarios y demás emolumentos dejados de percibir de la mencionada señora, además de disponer el reintegro al cargo que ocupaba (fls. 22-55)

Por consiguiente, se demostró la existencia de una condena de carácter patrimonial por parte de la Justicia de lo Contencioso Administrativo en contra del

---

<sup>16</sup> Idem.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Municipio de Tunja, por cuya virtud se abrió paso la acción de repetición citada en la referencia.

**ii) El pago de la indemnización por parte de la entidad pública**

Al proceso se aportaron copias auténticas de los siguientes documentos:

- ✓ Copia de la resolución N° 0133 de fecha 13 de marzo de 2015, por medio de la cual el Municipio de Tunja, dio cumplimiento a lo ordenado en sentencia de fecha 08 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá-Sala de Descongestión, ordenando el pago de las siguientes sumas de dinero a favor de la señora MARISELA GUTIERREZ MEDINA:
  - \$292.326.646, por concepto de salarios, prestaciones sociales, cesantías, intereses a las cesantías, intereses DTF y a aportes a pensión.
  - \$5.217.600, pago a pensiones obligatorias.
  - \$15.650.8000, por concepto de aportes patronales a favor de la señora Gutiérrez Medina
- ✓ Comprobante de egreso N° 20151006 por valor de \$271.488.245, a favor de la señora Marisela Gutiérrez Medina (fl. 100)
- ✓ Copia del registro Presupuestal RD 20151271, por valor de \$271.488.245.53 a favor de la señora Marisela Gutiérrez Medina (fl. 102)
- ✓ Copia de la orden de pago de fecha 18 de marzo de 2015, a favor de la señora Marisela Gutiérrez Medina (fl. 103)
- ✓ Copia de la Ejecución Presupuestal N° 0671, por valor de \$271.488.245.53, a favor de la señora Marisela Gutiérrez Medina (fl. 104)

Para el Despacho, del anterior material probatorio obrante en el expediente, da cuenta que en efecto, la Administración Municipal, adelantó todas las gestiones administrativas tendientes a materializar el pago a la señora MARISELA GUTIERREZ MEDINA, en cumplimiento de la orden judicial impartida por el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Descongestión, el 08 de mayo de 2014, de manera que, el requisito de pago por indemnización se encuentra cumplido dentro del presente medio de control.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

**iii) La calidad de ex agente del Estado de aquí demandado.**

Se encuentra acreditado que, el señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, fungió como Director Administrativo, Código 009-03, de la Dirección de Talento Humano, del 22 de diciembre de 1999 al 12 de marzo de 2000 y del 13 de marzo al 20 de julio de 2000 (fl. 111-112). De manera que, es dable concluir que para el 27 de abril de 2000, el demandado se encontraba vinculado como Director de Talento Humano del Municipio de Tunja, por lo que el requisito se cumple.

**iv) La culpa grave o el dolo en la conducta de la parte demandada.**

Corresponde en este punto, determinar si Francisco Javier Flechas Ramírez al emitir el oficio DTH 0966 de 27 de abril de 2000, por medio del cual se le comunicó a la señora MARISELA GUTIERREZ MEDINA, que el cargo que ocupaba en el municipio de Tunja había sido suprimido mediante el decreto 0083 de 2000, el cual fue declarado nulo en la sentencia de segunda instancia por el Tribunal Administrativo De Descongestión de Boyacá en el proceso De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho 2000-02087, incurrió en dolo o culpa grave, que conlleve a la prosperidad de la presente repetición.

Al respecto, es preciso mencionar que el Despacho avizora que, el 27 de abril de 2000, el Alcalde del Municipio de Tunja, en uso de las facultades otorgadas Constitucionalmente profirió el Decreto N° 0083, estableciendo una nueva planta de personal. Así mismo, con fecha 26 de mayo de 2000, expidió el Decreto N° 0106, por medio del cual realizó unas incorporaciones a la Planta de Personal de la entidad territorial (fls. 184-186 y 141-196)

Por su parte, el Alcalde Mayor de la ciudad de Tunja, expidió el Decreto N° 0035 de fecha 07 de febrero de 2000, por medio del cual designó a los Doctores: JOSE DANILO AMEZQUITA AMEZQUITA y FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, para que participaran en el desarrollo del Estudio Técnico de la Reestructuración de la Planta de Personal del Municipio (fl. 291 Cdo N°2).

De igual manera, se tiene que para realizar la reforma de la planta de personal del Municipio de Tunja, se llevó a cabo un estudio técnico tendiente a determinar la viabilización de la reforma, teniendo en cuenta un análisis de las hojas



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

de vida de cada uno de los empleados que para la fecha se encontraban vinculados al Municipio de Tunja.

Por otra parte, en el fallo de segunda instancia, respecto de la actuación que en sentir del demandante conllevó a que se condenará al Municipio de Tunja, se señaló lo siguiente: “...Consecuente con las anteriores descripciones, es claro que la facultad nominadora de la Alcaldía está en cabeza única y exclusivamente del Alcalde, valga la redundancia; no obstante, para el caso de marras la voluntad de retiro del cargo que la accionante desempeñaba fue tomada por el Director de Talento Humano al suscribir el oficio tantas veces mencionado, persona ajena que no tenía esta potestad según lo expuesto. Así las cosas, huelga concluirse, como acertadamente lo alegó el apelante la falta de competencia legal del funcionario que decidió el retiro del servicio de la señora **MARISELA GUTIERREZ MEDINA**, más aún si se tiene en cuenta que no fue la verdad procesal que existiera un acto de delegación de la función constitucional en comento”.

Así las cosas, para el Despacho, en virtud de las facultades constitucionales, el Alcalde del Municipio de Tunja, en el mes de abril del año 2000, adelantó la reforma y la reestructuración de la organización interna, la planta de personal y el manual de funciones y requisitos del Municipio de Tunja, para lo cual realizó un diagnóstico organizacional plasmado en un estudio técnico, concluyendo que se debían suprimir algunos cargos e implementar una nueva estructura administrativa, por lo que el demandado expidió el acto administrativo contenido en el oficio DTH 0968 y si bien el fallo objeto de esta repetición indicó que este fue proferido con falta de competencia, lo cierto es que al Alcalde Municipal tampoco le competía remitir la comunicación a la servidora retirada del servicio pues el Decreto 1568 de 1998 le atribuye esta responsabilidad al jefe de talento humano, aunado a esto la certificación expedida mediante oficio 1.31-30507 de agosto 22 de 2016(fl 289-290 cdno No 2), da cuenta de las funciones que debía cumplir el señor **FLECHAS RAMIREZ**, como Director de Talento Humano del ente territorial para la época de los hechos que sirvieron de fundamento del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No **2000-2087**.

Por tanto, el Despacho avizora que no existen pruebas que conlleven a la certeza de que la conducta del demandado se enmarque en actuaciones gravemente culposa y dolosa, pues por el contrario se determina el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas y la decisión adoptada fue coherente con las actuaciones tendientes a cumplir con los Planes de Desarrollo Municipal y



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

estuvo amparada en el procedimiento y actos que conllevaron a la realización de un estudio técnico para la realización de la Reforma Administrativa del Municipio en virtud de la Ley 443 de 1998 realizado por el Municipio de Tunja ( flis 291-631cdno 2) . Conforme a lo indicado, insiste el despacho que de las pruebas obrantes en el expediente no es posible establecer con claridad que las actuaciones desplegadas por el Ex funcionario en ejercicio de sus funciones fueron improvisadas y mucho menos que tenían como finalidad afectar a aquellas personas que según el estudio técnico no debían ser reincorporadas a la a nueva planta de personal de la administración; por el contrario de los elementos de juicio obrantes en el expediente se concluye que la medida de reestructuración era necesaria por los problemas financieros y fiscales del Municipio de Tunja.

Brota de lo anteriormente expuesto que, los elementos de culpa o dolo, si existieron en el demandado, no fueron demostrados por el ente territorial demandante y en esa medida, no se cumple uno de los requisitos para que pueda determinarse la viabilidad de la declaratoria de responsabilidad en el otrora Director de Talento Humano de la Alcaldía Municipal<sup>17</sup>.

Conforme a lo referido la determinación de si una conducta es dolosa o gravemente culposa, reviste un carácter y fuerza probatoria, debido a que el actor debe en ejercicio de la carga procesal que le impone la naturaleza de este medio de control, demostrar que resulta probada tal circunstancia, es así que nuevamente se alude lo precisado por el Consejo de Estado al estudiar los conceptos de culpa grave y dolo y en el que se indica que<sup>18</sup>, 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 respectivos. Es igualmente necesario, tener en cuenta otros conceptos como son los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política<sup>19</sup> y en la ley.

<sup>17</sup> Al respecto ver las sentencias del H. Consejo de estado, de fecha 27 de enero de 2016, dentro del radicado N° 730012331000-2007-00528-01, con Ponencia del Consejero Carlos Alberto Zambrano. Así mismo la sentencia de fecha 12 de septiembre de 2016, dentro del radicado N° 410012331000-2010-00167-01 y la sentencia de fecha 1º de septiembre de 2016, dentro del radicado N° 050012331000-2008-01485-01 (56761), con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>18</sup> Ver Sentencia del 31 de agosto de 1999, expediente: 10865.

<sup>19</sup> Art 83 C.N



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

Igualmente ha referido el órgano de cierre que la determinación de una responsabilidad subjetiva, en la que juega un papel decisivo el análisis de la conducta del agente; 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 la conducta del agente, pues no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional (art. 90) haya establecido expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual, por otra parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Finalmente frente a este aspecto igualmente vale la pena traer a colación que la alta Corporación de lo Contencioso administrativo ha precisado que 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, bien sea mediante la aplicación de las referidas presunciones cuando estas se apliquen en el caso objeto de estudio -si se llegasen a entender como tales-, que invierten la carga de la prueba, o bien sea aplicando las reglas generales de la materia procesal sobre dicha carga.<sup>20</sup>

Es así que al echarse de menos piezas probatorias fundamentales de la actuación que dio origen a la sentencia condenatoria pues la entidad que pretende

---

<sup>20</sup> Consejo Estado Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00074-00(34816),Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

la condena tenía a su cargo, la demostración clara y sin equívocos de que la conducta del inculpado traspasó los límites de los descuidos ordinarios, al punto de admitir el calificativo de negligencia suma, equivalente al dolo pues como lo ha sostenido el órgano de cierre en varias oportunidades “el fundamento de la responsabilidad del agente público es diferente al fundamento de responsabilidad del Estado, razón por la cual, no siempre que haya una condena a una entidad pública debe prosperar la acción de repetición que pretende el recobro de lo pagado”<sup>21</sup> igualmente ha precisado que en el marco de un Estado de derecho, respetuoso de las garantías constitucionales, a cuyo tenor la inocencia y buena fe habrán de ser debidamente desvirtuadas, esto es con sujeción al debido proceso y por ende sin menoscabo del derecho de defensa, no resulta posible imponer una sanción, trayendo a colación aspectos decididos en otro asunto, al que el inculpado no fue convocado, pues no puede el juzgador basado en la ilegalidad de un acto decretado en un proceso de hecho endilgarla al servidor que la profirió, con fines de repetición.

Por consiguiente, esta instancia precisa que no se acreditó que la conducta del demandado fuese constitutiva de culpa grave, ni mucho menos de dolo y que, por lo tanto, las pretensiones del medio de control de repetición ejercida no están llamadas a prosperar.

### **3. CONCLUSIÓN**

Por lo anteriormente argumentado y como quiera que la entidad no cumplió con la carga probatoria que le era exigible al tenor del artículo 167 del C.G.P., concluye este Juzgado que en el sub lite se deberán denegar las súplicas de la demanda, toda vez que el presente proceso se encuentra desprovisto de material probatorio que evidencie algún asomo de conducta dolosa o gravemente culposa del señor FRANCISCO JAVIER FLECHAS RAMIREZ, cuando ejerció el cargo Director de Talento Humano del Municipio de Tunja y con ocasión de la expedición del acto administrativo contenido en el oficio No DTH 0970 del 27 de abril de 2000, por medio del cual se le comunicó a la señora MARISELA GUTIERREZ MEDINA, que el cargo que ocupaba en el municipio de Tunja había sido suprimido mediante el

<sup>21</sup>Radicación: 25-000-23-26-000-2009-00361 (46.828), veintidós (22) de enero de dos mil catorce (2014), CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA,



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

decreto 0083 de 2000, el cual fue declarado nulo en la sentencia de segunda instancia por el Tribunal Administrativo De Descongestión de Boyacá en el proceso De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho 2000-02087, que dio origen a este medio de control.

#### **4. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO**

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, estableció que establece que en todos los procesos, a excepción de las acciones públicas, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil., se condenará en costas a la parte vencida, tal como lo ordena el artículo 365 del C.G.P., las que serán liquidadas de conformidad con el artículo 366 de C.G.P.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que, la acción de repetición, tiene su asidero en la Constitución Nacional, toda vez que, en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, se concibe como una defensa del patrimonio público, que se materializa a través de la posibilidad que el Estado tiene de recuperar dineros que debió pagar como consecuencia de condenas impuestas por las autoridades judiciales, que se hayan producido por dolo o culpa grave de sus funcionarios<sup>22</sup>. De manera que y en razón a que se erige como mecanismo para garantizar los principios de moralidad administrativa y eficiencia de la función pública, no hay lugar a condena en costas.

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

<sup>22</sup> Esta fundamentación constitucional encuentra principalmente asiento en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política, así como en otras disposiciones constitucionales, como los artículos 6 y 91. Sobre este soporte de la Carta Fundamental se pronunció la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-778 de 2003, en la que se decidió la constitucionalidad de algunas disposiciones demandadas de la Ley 678 de 2001. Sobre las características de la acción de repetición, vale la pena anotar que esta Sección ha señalado que no necesariamente debe existir una condena en contra del Estado, toda vez que el pago hecho por éste puede ocurrir como consecuencia de un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Así mismo, ha sostenido la Sala que la acción de repetición no solo puede recaer contra funcionarios, sino también contra particulares que actúen en ejercicio de funciones públicas.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE TUNJA**

**FALLA:**

**PRIMERO:** . Declarar probada la excepción de ausencia de dolo o culpa grave, propuestas por la parte demandada, por las razones anotadas.

**SEGUNDO.-** Negar las pretensiones de la demanda que en ejercicio de medio de control de repetición fue promovida por el Municipio de Tunja, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: No condenar en costas** y agencias en derecho al Municipio de Tunja-Secretaria de Educación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** por secretaría del contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo 203 del CPACA, art 291 No 1 y 295 del C.GP., téngase en cuenta que contra esta decisión, procede el recurso de apelación en los términos y condiciones del artículo 247 ejusdem.

**QUINTO:** Cumplido lo anterior archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el programa de gestión justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**CLAUDIA LUCÍA RINCON ARANGO**

**Juez**



