

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Protected by PDF Anti-Copy Free

JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de cinco mil veinte (2020)



Expediente: 11001-33-36-714-2014-00157-00

Demandante: Departamento de Cundinamarca

Demandado: Pablo Ardila Sierra

REPETICIÓN

I. SÍNTESIS DEL CASO

El departamento de Cundinamarca, en ejercicio del medio de control de repetición, instauró demanda en contra del señor Pablo Ardila Sierra, con el fin de lograr el reembolso del dinero que tuvo que pagar como consecuencia de la condena que le fue impuesta en el fallo de segunda instancia de 7 de abril de 2011 por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones¹

La parte actora solicita se acceda a las pretensiones que se transcriben a continuación²:

“1. Que se declare responsable al Ex Gobernador PABLO ARDILA SIERRA de los perjuicios ocasionados al Departamento de Cundinamarca por la condena emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 7 de abril de 2011, por la cual se declaró la nulidad de la Resolución 00217 del 29 de septiembre de 2005, proferida por el Gobernador de Cundinamarca en cuanto no incorporó a la planta

¹ Folio 62.

² Se transcribe incluyendo errores de estilo.

de personal de la entidad al demandante, ordenándosele el reintegro al cargo que ocupaba el demandante o a uno de superior o igual categoría.

2. Que se condene al Ex Gobernador PABLO ARDILA SIERRA al pago de la suma de CIENTO VEINTIÚN MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS (\$121.832.511,00) suma imputable al pago ordenado por la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 7 de abril de 2011.

3. Que se condene al Ex Gobernador PABLO ARDILA SIERRA, al pago de los intereses a favor del Departamento de Cundinamarca desde la ejecutoría de la sentencia que ponga fin al presente proceso hasta el día del pago.

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

1.2. Hechos³

Los hechos en que se fundamenta las pretensiones se resumen así:

121. El señor Gustavo Baracaldo Gómez, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda en contra del departamento de Cundinamarca a efectos de que se declarara la nulidad de la Resolución No. 00776 de 29 de septiembre de 2005 *“Por la cual se incorporan las plantas de empleados del Sector Central de la Administración Pública Departamental”*.

122. Mediante sentencia de 8 de marzo de 2010, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C. negó las pretensiones de la demanda instaurada por el señor Gustavo Baracaldo Gómez.

123. Con fallo de 7 de abril de 2011, la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C. En su lugar, y en consecuencia, declaró la nulidad de la Resolución No. 00217 de 29 de septiembre de 2005, proferida el entonces gobernador Pablo Ardila Sierra y condenó a la entidad demandante a pagar en favor del señor Gustavo Baracaldo Gómez los salarios, prestaciones sociales, bonificaciones y demás derechos laborales y prestacionales dejados de percibir desde el momento de su desvinculación hasta su reintegro.

3 Folios 61-62.

124. El departamento de Cundinamarca, mediante las Resoluciones No. 12 y 16 de 30 de agosto y 4 de septiembre de 2012, ordenó el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

125. El 11 de septiembre de 2012 el demandante hizo efectivo el pago de la condena al señor Gustavo Baracozza.



2. Oposición a la demanda⁴

La curadora *ad litem* del señor Pablo Ardila Sierra se opuso a las pretensiones de la demanda.

3. Alegatos de conclusión

3.1. Entidad demandante⁵

Ratificó los argumentos expuestos en la demanda, agregando que del material probatorio arrojado al proceso se puede establecer que quedó demostrada la concurrencia de los elementos jurisprudencialmente establecidos por el Consejo de Estado para la prosperidad del medio de control de repetición.

3.2. Parte demandada⁶

El extremo demandado indicó que la labor desempeñada por el auxiliar de la justicia designada por el Despacho como curadora *ad litem* del señor Ardila Sierra, se limitó a la contestación de la demanda, sin que se ejerciera una defensa adecuada, situación que afectó el derecho de defensa del demandado, pues no tuvo oportunidad de solicitar y/o aportar pruebas.

Sin embargo, señaló que en el presente asunto no están acreditados los presupuestos jurisprudencialmente establecidos para la prosperidad del medio de control de repetición, comoquiera que en el expediente no obra prueba que

⁴ Folios 154-155.

⁵ Folios 185-188.

⁶ Folios 189-194.

demuestre que la expedición de la Resolución No. 00776 de 29 de septiembre de 2005 estuvo viciada de dolo o culpa grave por parte del señor Ardila Sierra.

Protected by PDF Anti-Copy Free

Al respecto, manifestó que el mencionado acto administrativo obedeció a la aplicación de los estudios previos que fueron elaborados por un equipo interdisciplinario del departamento de asesoría y orientación del Departamento Administrativo de la Función Pública.



Precisó que la verificación de los requisitos académicos y de experiencia de las personas que conformarían la nueva planta de personal de la entidad estuvo en cabeza de la Secretaría de la Función Pública de la Gobernación de Cundinamarca y no en cabeza del ex funcionario, hoy demandado.

Adicionalmente, indicó que la Resolución No. 00776 de 29 de septiembre de 2005 fue expedida con sujeción a los mandatos contenidos en la Constitución, leyes y ordenanzas que facultaban al exgobernador a modificar la planta de empleos de la administración departamental, independientemente de que con ese proceso se haya generado un daño a un particular, como el caso del señor Gustavo Baracaldo Gómez. Tan es así, que la anulación de la misma por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca obedeció, únicamente, al aspecto formal del documento y no al actuar del señor Ardila Sierra.

Por otro lado, manifestó que el fallo condenatorio proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por sí solo no determina la existencia de un actuar viciado de dolo o culpa grave por parte del demandado con la expedición de la Resolución No. 00217 de 29 de septiembre de 2005.

También, resaltó que al señor Ardila Sierra le era materialmente imposible desarrollar todas las funciones constitucional y legalmente a él atribuidas en su condición de gobernador y, por tanto, no es posible que se le exigiera la supervisión e intervención de todos los procesos que fueron llevados a cabo para la consolidación de los estudios técnicos que sirvieron de fundamento para la expedición del acto que posteriormente fue objeto de anulación por la jurisdicción contencioso administrativa, en punto de la conformación de la nueva planta de empleos de la entidad, más si se tiene en cuenta que por la preparación académica del demandado, este no pudo prever que con el no reintegro de Gustavo Baracaldo Gómez se generaría el daño cuya indemnización motivó la presente acción.

Finalmente, adujo que la entidad demandante no probó con suficiencia el pago efectivo de la condena cuyo reintegro hoy se reclama, razón por la cual, solicitó sean negadas las peticiones de la demanda.

III.



OPERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 678 de 2001, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho es competente para conocer del presente asunto, pues se trata de un juicio de repetición iniciado por el departamento de Cundinamarca, cuya cuantía no excede de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes⁷.

2. Problema jurídico, Tesis y Esquema de Resolución

En la audiencia inicial se fijó el litigio en los siguientes términos:

“Determinar si el ex gobernador del Departamento de Cundinamarca Pablo Ardila Sierra es civilmente responsable a título de dolo o culpa grave por la condena que fue proferida en contra del Departamento de Cundinamarca por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia del 7 de abril de 2011”⁸.

Frente al problema jurídico planteado, esta Judicatura sostendrá la tesis de que hay lugar a declarar que el señor Pablo Ardila Sierra es civil y patrimonialmente responsable, toda vez que el exservidor no desvirtuó la presunción de culpa grave que en su caso resulta aplicable de acuerdo a lo establecida en el artículo 6 de la Ley 678 de 2001. Además, las pruebas allegas al expediente, en lugar de poner en tela de juicio la responsabilidad del exgobernador la confirman, como se demostrará en adelante.

Con el fin de demostrar la anterior hipótesis, el Despacho abordará los presupuestos del juicio de repetición, no sin antes poner en evidencia los hechos probados y el régimen de responsabilidad aplicable al presente caso.

7 Folio 68.

8 Folio 163.

3. Hechos probados

Protected by PDF Anti-Copy Free

De acuerdo a las pruebas válidamente recaudadas, se puede inferir por probados los siguientes hechos relevantes para solucionar la presente controversia:

3.1. Para el año 2005, el señor Gustavo Baracaldo Gómez se encontraba adscrito a la planta de empleos de la gobernación de Cundinamarca, en condición de empleado de carrera administrativa, ocupando el cargo tecnólogo operativo, código 314, grado 04 en la dirección de desarrollo económico de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico⁹.

3.2. Por intermedio del Decreto No. 00217 de 29 de septiembre de 2005 *“Por el cual se reforman y se establecen las plantas de empleos del Sector Central de la Administración Pública Departamental y se dictan otras disposiciones”*, el gobernador suprimió de la planta de personal de la Entidad el empleo que ocupaba el señor Gustavo Baracaldo Gómez¹⁰.

3.3. Con la Resolución No. 00776 de 29 de septiembre de 2005 *“Por la cual se incorporan las plantas de empleados del Sector Central de la Administración Pública Departamental”*, el entonces gobernador del departamento de Cundinamarca resolvió no incorporar en la planta de personal de la Entidad al señor Gustavo Baracaldo Gómez.

En razón a lo anterior, el trabajador, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda en contra del departamento de Cundinamarca, proceso que se adelantó bajo el radicado No. 25000232500020060177201¹¹.

3.4. Mediante sentencia de 8 de marzo de 2010, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C. resolvió negar las pretensiones de la demanda¹².

9 Folio 7, cuaderno No. 2.

10 Folio 29, ibídem.

11 Folio 70, ibídem.

12 Folios 575-591, ibídem.

3.5. Con fallo de segunda instancia de 7 de abril de 2011, la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia de primera instancia. En consecuencia, previa anulación parcial del Decreto No. 00217 de 29 de septiembre de 2005, ordenó al departamento el reintegro del empleado a un cargo de igual o superior jerarquía al que había sido suprimido. Asimismo, condenó al departamento, en favor del mencionado señor, de los salarios, prestaciones sociales, bonificaciones y demás derechos laborales que este dejó de percibir desde que este fue desvinculado de la entidad¹³. Decisión que quedó ejecutoriada el 27 de abril de 2011¹⁴.

Lo anterior, en atención a que con el aludido acto administrativo la Administración departamental transgredió los derechos de carrera de Gustavo Baracaldo Gómez al habersele negado la posibilidad de reintegrarse a la nueva planta de empleados de la Entidad, a pesar de que en esta subsistieron empleos equivalentes al suprimido y en los cuales se vinculó a personas en provisionalidad que no tenían mejor derecho¹⁵.

3.6. El 11 de septiembre de 2012, el departamento de Cundinamarca dio cumplimiento a la condena que le fue impuesta por el Tribunal de Cundinamarca e hizo efectivo el pago de la misma¹⁶.

4. Régimen de Responsabilidad Aplicable

La Sección Tercera del Consejo de Estado, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 678 de 2001 analizó la aplicación en el tiempo de los presupuestos procesales y sustanciales del juicio de repetición. Sostuvo:

"El presente análisis se propone porque la Ley 678 de 2001 no es aplicable al caso concreto, pues la situación fáctica que sustentó la interposición de la presente acción de repetición acaeció con anterioridad a la vigencia de esta ley. Al respecto, es preciso tener presente el análisis que ha expuesto la Sección, relacionado con la aplicación material de dicha ley. En tal sentido, en la sentencia de agosto 31 de 2006, la Sala señaló:

'Estas situaciones pretéritas que son sometidas y susceptibles de conocimiento de la jurisdicción, tal y como ocurre en el presente evento, cuyos hechos, según la demanda, datan del año de 1999, son las que plantean un conflicto de leyes en el tiempo, derivadas del tránsito normativo, tema que resulta de trascendental

¹³Folios 654-677, ibídem.

¹⁴Folio 688, ibídem.

¹⁵Folio 667, ibídem.

¹⁶ Folios 102-103.

importancia jurídica en la medida en que, como se señaló, 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 acciones de nulidad y la serie de presupuestos legales en las que estaría incurso el funcionario, preceptos de suyo más rigurosos que lo previsto en las normas (artículos) aplicadas en esta materia (artículo 63 y 23) del Código Civil).

Así las cosas, para dilucidar el contenido de leyes por el tránsito de legislación, se tiene suficientemente averiguado por jurisprudencia y la doctrina que la regla general es que la norma nueva rige para el futuro, al porvenir, esto es, se aplica a los hechos producidos a partir de su nacimiento y 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, daría a entender válidamente que los actos o hechos que originaron la responsabilidad civil patrimonial del servidor público, acaecidos con anterioridad a la Ley 678 de 2001, continuarían rigiéndose por la normatividad anterior, máxime cuando 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 debido proceso, se impone lo previsto en los incisos segundo y tercero del artículo 29 de la Constitución Política, por cuya inteligencia:

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'.

De acuerdo con la norma anterior, cabe 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 materia de dolo y culpa grave, sin perjuicio de que dada la estrecha afinidad y el carácter 'civil' que se le imprime a la acción en el artículo 2 de la misma ley.

Excepcionalmente se acuda al apoyo del Código Civil y a los elementos que doctrinal y jurisprudencialmente se han estructurado en torno a la responsabilidad patrimonial por el daño, en lo que no resulte irreconciliable con aquélla y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6, 121, 122 124 y 90 de la Constitución Política).

b) Si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la demanda y posterior condena contra la entidad 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 a las normas vigentes a la fecha o época en que se presentaron las acciones u omisiones que dieron lugar a la sentencia condenatoria contra el Estado 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 hacia el futuro y con efecto general e inmediato, en aplicación de lo consagrado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, conforme al cual 'Las leyes que concierne[n] a la sustanciación y virtualidad 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 actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación'.

Es decir, las nuevas disposiciones procesales de la Ley 678 de 2001 se aplican a los procesos no iniciados mediante respectiva acción judicial con anterioridad a la expedición de la Ley 678 de 2001, ya los procesos en trámite tan pronto cobraron vigencia, sin perjuicio de los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias iniciadas con antelación a la expedición de la nueva norma procesal culminen de conformidad con la ley procesal antigua.

Colígese de lo anterior que la Ley 678 de 2001, se aplica en lo sustancial, excepto en lo que resulte más favorable al enjuiciado, para los hechos y actos que hubieren tenido lugar con posterioridad al 4 de agosto de 2001, fecha de su entrada en vigencia, pues los ocurridos con antelación a dicha fecha y, por ende, el estudio de responsabilidad del agente público se deben analizar conforme a la normativa anterior; y en lo procesal, con la excepción que permite el efecto ultractivo de las normas antiguas sobre actos procesales iniciados de que trata el aparte segundo del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, es obligado concluir que se aplica para los juicios de repetición en curso y pendientes a dicha fecha, incoados a la luz de la Ley 446 de 1998 (Sección Tercera. Sentencia de agosto 31 de 2006 Exp 28.448)"¹⁷.

En el caso objeto de examen, los hechos que dan lugar a la presunta responsabilidad del funcionario demandado ocurrieron en el año 2005, fecha en la que fue expedida la Resolución No. 00776 de 29 de septiembre de 2005 "*Por la cual se incorporan las plantas de empleados del Sector Central de la Administración Pública Departamental*", acto administrativo que a la luz del fallo de 7 de abril de 2011, proferido por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vulneró el derecho preferencial del trabajador a ser reincorporado en la nueva planta de personal, en su condición de empleado de carrera administrativa.

En este sentido, el Despacho considera que las normas aplicables en materia sustancial es la Ley 678 de 2001, los hechos que dieron lugar a la condena estatal acaecieron en vigencia de la misma.

5. Caso concreto

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 13 de noviembre de 2008. C.P. Enrique Gil Botero. Exp. 25000-23-26-000-1998-01-148-01 (16335).

El artículo 90 de la Carta establece que, “[e]l Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Y que, “[e]n 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”¹⁸.

Protected by PDF Anti-Copy Free

Upgrade to Pro Version to Remove this Message



Como se puede notar, la disposición tiene que ver con el derecho de los particulares a exigir la reparación del daño antijurídico y con la obligación del Estado de responder y repetir contra el agente que lo causó con culpa grave o dolo.

En el año 2001¹⁹, ante la necesidad de reglamentar la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, se expidió la Ley 678 que reguló, entre otros aspectos, lo concerniente al llamamiento en garantía y la acción de repetición. La norma en cita define la repetición como una acción civil de carácter patrimonial que debe ejercerse en contra del servidor, ex servidor público o particular investido de funciones públicas, quien con su conducta dolosa o gravemente culposa dio lugar a un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto²⁰.

De acuerdo a esta normativa, los agentes estatales responden por el daño patrimonial causado al Estado, por una condena efectivamente atendida, siempre que su conducta gravemente dolosa o culposa hubieren dado lugar a la

¹⁸Con anterioridad a la expedición de la Constitución Política el Decreto 01 de 1984 en el artículo 77 reguló el deber de los servidores públicos de reparar los daños que ocasionaran con sus actuaciones dolosas o gravemente culposas en ejercicio de sus funciones. Entre tanto en el artículo 78, introdujo la posibilidad de demandar ante la jurisdicción contenciosa a la entidad y al funcionario causante del perjuicio, con la precisión de que, en los eventos en los cuales resultare condenada la entidad, podría repetir lo pagado contra este.

¹⁹ Con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, el legislador desarrolló la materia, así, por ejemplo, en la Ley 80 de 1993 reguló lo atinente a la responsabilidad de los servidores públicos, contratistas, consultores, interventores y asesores con ocasión de la actividad contractual del Estado; en la Ley 136 de 1994 incluyó la repetición dentro de los principios rectores de la Administración Municipal; en la Ley 270 de 1996 señaló expresamente que en el evento de que el Estado sea condenado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o empleado judicial se debe repetir contra aquél y en la Ley 446 de 1998 hizo lo propio de cara al deber constitucional de acudir en repetición, siempre que las entidades públicas resultaren condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa, originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor.

²⁰ Artículo 2. Acción de repetición. (...) Parágrafo 3º. La acción de repetición también se ejercerá en contra de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en las normas que sobre la materia se contemplan en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

responsabilidad. Así las cosas, la prosperidad de la acción de repetición requiere: *i)* una condena contra el Estado por daños imputables a la acción y omisión del agente estatal, *ii)* que la entidad pública condenada haya cumplido con la sentencia y *iii)* que al servidor (particular o funcionario público) que actuó con dolo o culpa grave.

Protected by PDF Anti-Copy Free

Updated To The Version To Remove the Watermark



5.1. Existencia de una condena a cargo de la entidad pública

En el presente asunto está acreditado que al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación No. 25000232500020060177201, adelantado por el señor Gustavo Baracaldo Gómez contra el departamento de Cundinamarca, la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo de segunda instancia de 7 de abril de 2011, declaró la nulidad parcial de la Resolución No. 00776 de 29 de septiembre de 2005, ordenó al departamento el reintegro del empleado a un cargo de igual o superior jerarquía al que había sido suprimido y el pago de los salarios, prestaciones sociales, bonificaciones y demás derechos laborales que este dejó de percibir desde que fue desvinculado de la entidad²¹, providencia que quedó ejecutoriada el 27 de abril de 2011²².

En estas circunstancias, el Despacho considera que se puede tener por satisfecho este presupuesto.

5.2. Pago de la condena por parte de la entidad pública

A diferencia de lo señalado por la defensa en el presente caso existe prueba del pago de la condena, pues el departamento de Cundinamarca, a efectos de demostrarlo allegó: *i)* certificación expedida por la dirección financiera de tesorería de la Entidad, en la que consta el pago de la suma de ciento veintiún millones ochocientos treinta y dos mil seiscientos noventa y un pesos (\$121.832.691,00), suma que fue consignada en la cuenta de ahorros de la profesional del derecho Nubia González Cerón, apoderada del señor Gustavo Baracaldo Gómez²³ y *ii)* comprobante impreso de fecha 18 de septiembre de 2012, en el que se reporta la transferencia electrónica por la suma antes señalada a la cuenta de ahorros del

²¹ Folios 654-677, cuaderno No. 2.

²² folio 688, ibídem.

²³ Folio 102.

Banco Davivienda de titularidad de la señora Nubia González Cerón, con anotación del sistema que refiere “Pago Exitoso”²⁴.

Protected by PDF Anti-Copy Free

Documentales que gozan de Prescripción (Artículo 142 de la Ley 1437 de 2010) y que resultan de recibo para la satisfacción de este presupuesto, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado y lo previsto en el artículo 142 de la Ley 1437 de 2010: *“...no se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño”*²⁵.

En estas circunstancias, el Despacho, también, puede tener por acreditado el presupuesto relativo al pago de la condena.

5.3. Actuar doloso o gravemente culposo por parte del servidor

5.3.1. El dolo o la culpa grave exigen una manifestación de reproche sobre la conducta del sujeto, en tanto dejan al descubierto un comportamiento, no solo, ajeno al derecho, sino dirigido a causar daño o cuando menos, producto de una negligencia que excluye toda justificación. Este último, se trata de un juicio particular de la conducta que, más que descuido, denota negligencia en el manejo de los asuntos ajenos que no admite comparación, ni siquiera con la que emplean las personas de poca prudencia en los asuntos propios. Se concluye entonces que no cualquier conducta, así fuere errada, compromete en repetición la responsabilidad de los servidores públicos.

Por su parte, el artículo 63 del Código Civil, en cuanto a la culpa y el dolo, establece:

“Artículo 63. Culpa y dolo. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

²⁴ Folio 103.

²⁵ Ver sentencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 3 octubre de 2019. M.P. María Adriana Marín. Exp. 13001-23-31-000-2013-00048-01(51528).

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. **Protected by PDF Anti-Copy Free**

El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa. **Upgrade to Pro Version to Remove the Watermark**

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

El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro. Subrayas y negrillas fuera del texto original.

Sobre el particular, la doctrina ha sostenido:

“El concepto de culpa hace referencia a un estándar genérico y flexible de la persona prudente y diligente. La determinación de la regla de conducta que habría observado esa persona en las circunstancias del caso es una tarea judicial por excelencia. Sin embargo, esos deberes pueden estar también tipificados por la ley (como característicamente ocurre con el tráfico vehicular) o pueden estar establecidos convencionalmente por reglas sociales, formales o informales. A falta de la ley o de usos normativos, el juez no tiene otro camino que discernir como se habría comportado una persona prudente en las mismas circunstancias.

(...)

Valor de los usos normativos como criterios de diligencia: a) Si se concibe el derecho como una realidad social de carácter normativo, que excede el ámbito de la ley, naturalmente se tenderá a concebir los deberes de conducta como una expresión de usos normativos, de expectativas recíprocas que señalan lo que asumimos se puede exigir de los demás²⁶. A falta de una norma legal que defina el ilícito, se podrá decir que la culpa consiste en infringir una regla establecida por la costumbre²⁷. El criterio empírico de “lo normal” se puede justificar por razones de seguridad jurídica, que remiten a lo que según la costumbre se puede esperar de los demás y, en consecuencia, cautelan que el derecho de la responsabilidad civil asegure la protección de la confianza²⁸. Sin embargo, siempre permanece latente que el juicio relativo a la culpa supone adoptar las perspectivas normativas de justicia (o de la eficiencia), en cuya virtud es necesario juzgar la razonabilidad de los usos normativos, antes de darlos por aceptados. b) Cualquiera sea la doctrina jurídica que asuman los jueces, ocurre que los usos normativos, especialmente en una sociedad tan diferenciada como la actual, son en general imprecisos y difíciles de probar. Por ello, lo usual será que el juez, a falta de reglas legales que definan el ilícito, se vea obligado a construir prudencialmente el deber de cuidado. En esta tarea, sin embargo, no se debiera olvidar que una función importante del derecho privado es dar forma al tráfico espontáneo al interior de la sociedad, de modo que difícilmente se puede prescindir de aquello que con naturalidad esperamos de los demás como conducta debida²⁹.

²⁶ Cita textual: Carbonnier 2000.

²⁷ Cita textual: Carbonnier 2000.

²⁸ Cita textual: Bydlinski 1996.

²⁹ Enrique Barros Bourie. Tratado de Responsabilidad Extracontractual. Editorial Jurídica de Chile 2009.

Bajo ese contexto, el Despacho pasa a analizar si la actuación desplegada por el señor Pablo Ardila Sierra, en su condición exgobernador del departamento de Cundinamarca, estuvo viciada de dolo o culpa grave.

Protected by PDF Anti-Copy Free
(Upgrade to Pro Version to Remove the Watermark)

Eso sí, es necesario resaltar que aunque la Ley 678 de 2001 estableció una serie de presunciones en materia de dolo o culpa grave, en los términos de los artículos 5³⁰ y 6³¹, no puede pasarse por encima de ellas a la luz de los principios de libertad probatoria y sana crítica, estas presunciones, las cuales deben estar debidamente sustentadas, podrán destruirse conforme las pruebas obrantes en el expediente. En rigor, se trata de presunciones legales que como tal pueden desvirtuarse, con elementos probatorios que generen suficiente certeza en el juzgador de su ausencia.

Lo anterior, encuentra sustento en la sentencia C-374 de 14 de mayo de 2002, pues aun cuando se declaró la exequibilidad de los artículos 5° y 6° de la Ley 678 de 2001, que contienen presunciones legales de dolo y culpa grave, en los eventos en que el juez de la anulación hubiese encontrado probada una u otra, no puede perderse de vista que allí se precisó que las mentadas presunciones no son un juicio anticipado de responsabilidad personal, pues ello comportaría desconocimiento de la presunción de inocencia. Aunado a que, en todo caso y sin perjuicio de la condena, la fuerza de la presunción de que tratan los artículos 5° y 6° de la misma normatividad, dependerá del convencimiento que infunda el hecho conocido, pues solo así podrá atribuirse la consecuencia. En esa oportunidad la Corte Constitucional sostuvo:

³⁰ 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.

³¹ Artículo 6. 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 extralimitación 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.

“En términos generales las presunciones no son un juicio anticipado con el cual se desconoce la presunción de inocencia, toda vez que se trata de un típico procedimiento por el cual la ley o el juez, en el ejercicio de su facultad de configuración de las instituciones procesales, con el fin de convertir en derecho lo que simplemente es una suposición fundada en hechos o circunstancias que generalmente ocurren, ante el riesgo de que la dificultad de la prueba pueda significar la pérdida del derecho afectando bienes jurídicos de importancia para la sociedad.

La presunción resulta de lo que ordinariamente sucede -praesumptio simitur ex eo quod plerumque fit- que en la presunción siempre hay una consecuencia que establece la ley, o en su caso, el juez, a partir de la observación de lo que comúnmente sucede y que permite prever unas mismas consecuencias de unos mismos hechos o actitudes semejantes de iguales situaciones. De ahí que se afirme -con razón- que la fuerza de la presunción dependa de la certeza del hecho conocido y de su relación con el desconocido.

Por ello, la presunción constituye un medio indirecto y crítico para alcanzar la verdad, ya que se trata de un criterio que la ley o el juez se forma sobre la certeza de un hecho por su lógica conexión con otro hecho diferente y conocido como cierto”³².

532 En el presente caso debe señalarse que es posible presumir que la conducta del señor Pablo Ardila Sierra fue gravemente culposa, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para condenar a la entidad territorial precisó que el acto administrativo demandado debía anularse, habida cuenta que se expidió con violación de las normas que protegen los derechos de carrera en casos de reestructuración, pues pese a que en la nueva planta de personal existían cargos que podía ocupar el señor Gustavo Baracaldo Gómez, lo cierto es que se procedió a nombrar en provisionalidad.

En otros términos, probado como se encuentra que el acto administrativo expedido por el servidor demandado violó la ley de carrera se abre paso a la presunción de culpa grave establecida en el artículo 6 de la Ley 678 de 2001. Presunción que en este caso no fue desvirtuada por el señor Ardila Sierra, pues no se aportó prueba a efectos de controvertirla, situación que se traduce en que el exservidor esta obligado al reembolso.

Conclusión que no cambia por el reproche formulado por el exgobernador en sede de alegatos sobre el inadecuado ejercicio de la defensa desarrollado por la curadora *ad litem* designada por este Despacho, pues esa designación es parte de las ritualidades propias de este juicio en caso en el que no sea posible la comparecencia del demandado. De este modo ese hecho no habilita una nueva

³² Corte Constitucional, sentencia de 14 de mayo de 2002. M.P. Clara Inés Vargas.

oportunidad probatoria, menos hace inoperante lo previsto en el precitado artículo 6º de la Ley 678 de 2001.

Protected by PDF Anti-Copy Free

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y artículo 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005, las pruebas trasladadas que obran en el expediente en lugar de desvirtuar la presunción de responsabilidad, la reafirman. En efecto, a partir de este momento se puede tener por probados los siguientes hechos ocurridos de manera preconstituyente a la expedición del acto administrativo anulado por el exgobernador demandado:

- i. Por medio del Decreto No. 00217 de 29 de septiembre de 2005, el exgobernador suprimió de la planta de personal de la Entidad el empleo que ocupaba el señor Gustavo Baracaldo Gómez³³. En el acto administrativo se dejó constancia de que se adelantó el estudio técnico de que trata el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y artículo 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005. Además, que se contaba con la disponibilidad presupuestal para el efecto.
- ii. Con oficio sin número de fecha 29 de septiembre de 2005, se le comunicó al señor Gustavo Baracaldo Gómez su retiro del servicio con motivo de la supresión del empleo que venía desempeñando en la dirección de desarrollo económico de la secretaría de agricultura y desarrollo económico de la Entidad. Asimismo, se le informó que podía solicitar su reincorporación al servicio o en su defecto la indemnización correspondiente³⁴.
- iii. Mediante la Resolución No. 00776 de 29 de septiembre de 2005 el demandado resolvió no incorporar en la nueva planta de personal al señor Gustavo Baracaldo Gómez. El acto administrativo, únicamente, deja constancia de las facultades legales en que se sustentan y pasa directamente a definir las personas que van a ser incorporadas a la nueva planta.

Como se manifestó, las pruebas del proceso trasladado no permiten exculpar al servidor, pues no dan cuenta que este haya actuado de manera prudente de cara a los derechos de carrera durante *el proceso de incorporación* que, finalmente, produjo la condena, pues sin la presencia de otras pruebas, lo cierto es que el acto anulado no deja ver como fue el proceso de análisis de los derechos de carrera del

³³ Folio 29, ibídem.

³⁴ Folio 282, cuaderno No. 3.

señor Gustavo Baracaldo Gómez, pues en la parte motiva nada se dijo sobre la materia.

Protected by PDF Anti-Copy Free

En esa línea, el Despacho no puede dejar de señalar que en sede de alegatos, la parte demandada manifestó que no le era exigible la supervisión de los estudios técnicos que respaldaron el acto, más si se tiene en cuenta su perfil profesional, argumentos que no solo carecen de fundamento probatorio sino que no podrían cambiar la presente decisión, pues lo cierto es que este era a quien constitucional y legalmente se le había asignado la función, lo que implica que no puede excusarse en su falta de conocimiento.

En este punto, el Despacho no puede dejar de señalar que en sede de alegatos, la parte demandada manifestó que no le era exigible la supervisión de los estudios técnicos que respaldaron el acto, más si se tiene en cuenta su perfil profesional, argumentos que no solo carecen de fundamento probatorio sino que no podrían cambiar la presente decisión, pues lo cierto es que este era a quien constitucional y legalmente se le había asignado la función, lo que implica que no puede excusarse en su falta de conocimiento.

En esos términos, se declarará responsable a título de culpa grave al señor Pablo Ardila Sierra del daño patrimonial padecido por el departamento de Cundinamarca con ocasión de la sentencia que condenó a la entidad en el proceso judicial promovido por Gustavo Baracaldo Gómez.

6. Pago de la Condena

La condena pagada por la Entidad demandante será actualizada y ese será el valor por el que deberá responder el señor Pablo Ardila Sierra, en los plazos que dispone el artículo 15 de la Ley 678 de 2001³⁵. Para el efecto, sin perjuicio de la facultad

³⁵El enunciado en cita señala: “Ejecución en caso de condenas o conciliaciones judiciales en acción de repetición. En la sentencia de condena en materia de acción de repetición la autoridad respectiva de oficio o a solicitud de parte, deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación”. Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-484 de 2002](#) “Que para el pago de una obligación impuesta en una condena se conceda un plazo por el juez, no quebranta la Constitución pues ella no establece en ninguna de sus normas que las obligaciones de suyo deban ser siempre puras y simples, y exigibles de manera inmediata. Al contrario, en ese punto es clara la libertad de configuración por parte del legislador que bien puede disponer que las obligaciones se encuentren sujetas a modalidades, una de las cuales es el plazo, con el objeto, en este caso concreto, de obtener el reembolso de lo pagado inicialmente por el Estado, dándole la oportunidad al servidor público de cancelar la obligación toda, íntegra, aunque no sea en un instante único, lo que, como se ve no vulnera el precepto constitucional del artículo 90 de la Carta, sino que sencillamente es una manera autorizada por el legislador para que la

conferida en la misma disposición para fijarlo, se insta a la Entidad beneficiaria para que lo convenga con el exfuncionario en audiencia de conciliación citada para el efecto. De no ser posible convenirlo directamente, cualquiera fuese la causa, el pago a plazos, se hará en primera cuota dentro de un año siguiente a la ejecutoria de la sentencia y el saldo final no podrá superar el plazo de los dos años desde la ejecutoria.

Protected by PDF Anti-Copy Free

(Upgrade to Pro Version to Remove this Watermark)



El valor de la condena se actualizará desde la fecha en que se verificó el pago de la condena, es decir, el 11 de septiembre de 2012, así:

INDEXACIÓN	Índice final	105,7	1,355823499	\$ 121.832.691,00	\$ 165.183.625,43
	Índice inicial	77,96			

El valor de la condena es la suma de ciento sesenta y cinco millones ciento ochenta y tres mil seiscientos veinticinco pesos con cuarenta y tres centavos (\$165.183.625,43).

7. Costas

El artículo 365 de la Ley 1564 de 2012, aplicable por la remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, fue revisado por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 2013. Entre otros argumentos, para definir sobre la constitucionalidad del precepto, señaló:

“La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365³⁶. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366³⁷, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra.” Subrayas fuera del texto original.

En línea con este precedente la Secciones Cuarta y Segunda del Consejo de Estado han considerado que en cada caso, deben aparecer acreditadas o justificadas las

obligación se extinga, lo que es distinto a condonarla. Así las cosas, el inciso primero del artículo 15 lejos de lesionar la Constitución se aviene a ella”.

³⁶Cita textual: “Se transcribe el artículo 365”.

³⁷Cita textual: “Se transcribe el artículo 366”.

erogaciones por concepto de costas³⁸. Por lo tanto, en este caso no se accederá a ellas³⁹.

Protected by PDF Anti-Copy Free

En mérito de lo ~~(Exposado, el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,~~



Primero: Declarar responsable al señor Pablo Ardila Sierra, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79505109, a título de culpa grave del detrimento patrimonial sufrido por el departamento de Cundinamarca con ocasión de la condena que le fue impuesta en sentencia de 7 de abril de 2011 por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por la violación de los derechos de carrera del señor Gustavo Baracaldo Gómez al no ser reintegrado a la planta de personal de la Entidad.

Segundo: Condenar al señor Pablo Ardila Sierra, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79505109, al pago de la suma de ciento sesenta y cinco millones ciento ochenta y tres mil seiscientos veinticinco pesos con cuarenta y tres centavos (\$165.183.625,43), en favor del departamento de Cundinamarca.

El pago de la condena impuesta se realizará por el exservidor de acuerdo a los parámetros establecidos en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Cumplir esta sentencia dentro de los términos previstos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

Cuarto: Sin condena en costas en esta instancia.

Quinto: Por Secretaría, **notifíquese** esta sentencia de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del CPACA y el numeral 5.5 del artículo 5 del Acuerdo PCSJA20-11556 de 22 de mayo de 2020.

38 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de 13 de diciembre del 2017. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Rad. 22949.

39 El Despacho no desconoce que en el Consejo de Estado existen otras posiciones, no obstante, acoge el criterio en cita habida cuenta que considera que se ajusta en mejor medida a la realidad de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Los términos para su control o impugnación seguirán suspendidos hasta tanto el Consejo Superior de la Judicatura lo disponga.

Protected by PDF Anti-Copy Free

(Upgrade to Pro Version to Remove the Watermark)

Una vez se den las condiciones, por Secretaría intégrese esta decisión al expediente.



Notifíquese y cúmplase


Juan Carlos Lasso Urresta
Juez

AT

<p style="text-align: center;">JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy _____ a las 8:00 a.m.</p> <p style="text-align: center;">_____ Secretaria</p>
--